

构建三位一体中国老年保障体系的基本构想^{*}

王延中

(中国社会科学院民族学与人类学研究所、劳动社会保障研究中心,北京,100081)

摘要:中国快速人口老龄化使老年保障体系建设迫在眉睫。与主张完善以社会保险为重点的养老保障制度的主张相比,我们认为中国老年保障制度体系,不仅应当完善养老保险和老年津贴为重点的资金保障制度,而且必需宏观考虑老年服务保障制度和老年精神保障制度建设问题,使其与资金保障制度共同构成三位一体的老年保障体系。中国目前三个体系发展很快但很不平衡,需要宏观协调、整体推进。本文提出了构建三位一体老年保障体系的思路,针对目前存在的主要问题,提出了完善建议。

关键词:老年保障;三位一体;制度建设;整体思路;建议

中国老年保障体系的发展经历了从家庭养老占主导地位的阶段,到家庭养老不断弱化、社会化养老开始探索和发展的阶段。目前,这个阶段还处于快速发展的初期阶段。从总体上看,中国老年保障体系建设取得了令人瞩目的成就,为保障老年人的基本生活、维护社会稳定和促进经济发展发挥了重要作用;同时,中国老年保障体系还很不完善,不能适应人口老龄化需要,还存在诸多问题,老年保障供给与老年人的各类需求之间的矛盾十分突出。“未富先老”、家庭结构的变化、城市化进程的加快和劳动力市场的变化,给老年保障体系的发展带来了新的挑战。

一、中国老年保障体系的发展历程及现状

(一) 中国老年保障体系的发展历程

中华人民共和国成立之后,我国老年保障体系的发展,大体可以分为以下几个阶段:

第一阶段(1949年至20世纪80年代前期):以家庭保障为主,政府、单位、集体保障为辅。由于经济的不发达和传统观念的影响,家庭养老在这一时期居于完全主导地位,尤其是广大的农村地区,绝大多数老年人依靠其家庭来养老。家庭为老年人提供经济支持、生活照料、医疗保障、精神慰藉等比较全面的保障,但保障水平较低,难以满足老年人的需求。由于计划经济体制的影响,除了占主导地位的家庭养老外,还存在一些由政府、单位和集体提供的养老保障形式,比如政府和单位为城镇职工提供了退休金和一定的养老服务,农村由集体为部分孤寡老人和贫困老人提供资金和实物帮助。

第二阶段(20世纪80年代中期至90年代后期):家庭保障不断弱化,社会化养老开始探索。市场化、工业化、城市化进程的加快,在促进国家经济快速发展的同时,为老年人提供了一定的经济基础,但也在一定程度上增加了养老的难度。尤其是在人口流动加快、家庭结构变化、土地保障功能弱化的背景下,传统的家庭养老保障功能不断弱化。而这一时期,国家正处于经济社会快速转型的过程中,虽然社会化的养老已经开始探索,但是社会化养老还处于萌芽和初始阶段。开始探索和建立城镇职工基本养老保险制度,但是,其他人群的养老保障制度还没有完全建立起来,覆盖面窄、保障水平低;除了机关事业单位和部分城镇职工之外,绝大部分人还没有纳入制度化的养老保障中来,尤其是广大的农村老年人更是缺乏保障,农村社会养老保险制度停滞不前。在老龄化日益严重的背景下,养老问题已经成为全社会极为关注的重要话题。

第三阶段(20世纪90年代后期以来):社会化养老发展的新时期。进入21世纪以后,党和国家更加重

^{*} 本文系作者主持的中国社会科学院2009年重大课题和国家社会科学基金2012年重点课题成果。单大圣、龙玉其、汪连新、江翠萍、石金群、刘振杰作为主要成员提供了很大帮助。

视包括养老在内的民生事业的发展,在家庭保障功能弱化和人口老龄化不断加快的背景下,采取了一系列的养老保障措施,真正开始探索社会化的养老办法,并且不断完善社会化的养老举措。1997年建立了统一的城镇职工基本养老保险制度。为加快老龄事业的发展,1999年成立了全国老龄工作委员会,是国务院主管全国老龄工作的议事协调机构,对包括养老保障在内的老龄事业进行统筹规划和指导。2000年8月19日,中共中央、国务院颁布了《中共中央、国务院关于加强老龄工作的决定》,2001年、2006年分别制定了十五、十一五时期《老龄事业发展规划纲要》,全国老龄委办公室等部门相继颁布了《关于加快发展养老服务业的意见》(2006年2月)、《关于全面推进居家养老服务工作的意见》(2008年1月)。2010年11月,民政部在江苏省无锡市召开了全国养老服务推进会,这些举措对发展社会化养老事业尤其是养老服务业起到了重要推动作用。这一时期,包括城镇职工基本养老保险制度、新型农村社会养老保险制度、老年津贴制度等在内的各项养老保障制度不断建立和完善。

(二) 中国老年保障体系发展的主要成就

第一,老年保障的法规制度不断健全。1996年通过了《中华人民共和国老年人权益保护法》对养老保障和老年人的权益保障做了全面、具体的规定,对养老保障的发展产生了重要影响,其中提出“国家和社会应当采取措施,健全对老年人的社会保障制度,逐步改善老年人生活、健康以及参与社会发展的条件,实现老有所养、老有所医、老有所为、老有所学、老有所乐”。^①在养老保障制度方面,从1951年的《劳动保险条例》制定到2010年《社会保险法》的通过,标志着养老养老保险制度的逐步健全。在此过程中,《城镇职工基本养老保险制度》不断健全和完善,农村社会养老保险制度也在不断探索和发展,城乡老年津贴制度也在普遍建立,关于养老服务的一些规章制度也在不断健全和完善(见表1)。随着制度的逐步完善,养老保障的覆盖范围逐步扩大。2009年末全国参加城镇基本养老保险人数为21891万人,比上年末增加1754万人;年末参加基本养老保险的农民工人数为2416万人,比上年末增加570万人;年末企业参加基本养老保险人数为19951万人,比上年末增加1716万人;年末全国参加农村养老保险人数为5595万人,比上年末增加424万人;全年共有512万农民领取了养老金,比上年增加120万人。^②截至2012年底,全国参加城镇基本养老保险人数为30427万人。其中,参保职工22981万人,参保离退休人员7446万人。参加基本养老保险的农民工人数为4543万人。全国所有县级行政区全面开展国家城乡居民社会养老保险工作,城乡居民社会养老保险参保人数48370万人,实际领取待遇人数13075万人。^③

表1 相关法律法规与规划

颁布时间	法律法规(规划)名称	颁布机构
1994年12月14日	《中国老龄工作七年发展纲要(1994-2000年)》	国家教育委员会、民政部、财政部、国家发展计划委员会、劳动部、中华全国总工会、人事部、卫生部
1996年8月29日	《中华人民共和国老年人权益保障法》	全国人大常委会
2000年2月27日	《关于加快实现社会福利社会化的意见》	民政部、国家计委、国家经贸委、教育部、财政部、劳动保障部、国土资源部、建设部、外经贸部、卫生部、税务总局
2000年8月19日	《中共中央、国务院关于加强老龄工作的决定》	中共中央国务院
2001年7月22日	《中国老龄事业发展“十五”计划纲要(2001-2005年)》	国务院
2006年2月20日	《关于加快发展养老服务业的意见》	全国老龄委办公室、发展改革委、教育部、民政部、劳动保障部、财政部、建设部、卫生部、人口计生委、税务总局
2006年8月16日	《中国老龄事业发展“十一五”规划》	全国老龄委

① 《中华人民共和国老年人权益保护法》(1996年通过)。

② 人力资源和社会保障部《2009年人力资源和社会保障事业发展统计公报》。

③ 人力资源和社会保障部《2012年人力资源和社会保障事业发展统计公报》。

续表 1

颁布时间	法律法规(规划)名称	颁布机构
2008年1月29日	《关于全面推进居家养老服务工作的意见》	全国老龄委办公室、国家发展和改革委员会、教育部、民政部、劳动和社会保障部、财政部、建设部、卫生部、人口和计划生育委员会、国家税务总局
2009年9月1日	《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》	国务院
2009年2月5日	关于《农民工参加基本养老保险办法》和《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》面向社会公开征求意见的公告	人力资源和社会保障部
2010年10月	《中华人民共和国社会保险法》	全国人大常委会
2011年6月7号	《关于开展城镇居民社会养老保险试点的指导意见》	国务院
2011年9月17日	《中国老龄事业发展“十二五”规划》	国务院
2012年12月28日	《中华人民共和国老年人权益保障法》	全国人大常委会
2013年7月30日	《关于推进养老服务评估工作的指导意见》	民政部
2013年12月23日	《关于开展养老服务业综合改革试点工作的通知》	民政部、发改委
2014年2月21日	《关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》	国务院

资料来源:作者根据公开资料整理。

第二, 社会保障制度体系基本建成。随着国家经济社会的发展进步, 社会保障制度逐步从传统的国家——单位保障走向社会化保障。在养老保障方面, 随着经济社会环境的变化, 城乡老年人的养老观念呈现多元化的趋势, 打破了占统治地位的传统家庭养老观念,^[1] 社会化的养老观念逐步体现。除了传统家庭养老方式外, 社会化的老年保障制度体系基本建成。首先, 职工养老保障的覆盖范围不断扩大。2002年末全国参加城镇基本养老保险人数为30427万人, 比上年末增加2036万人。其中, 参保职工22981万人, 参保离退休人员7446万人, 分别比上年末增加1416万人和619万人。参加基本养老保险的农民工人数为4543万人, 比上年末增加403万人; 其次, 城乡居民基本养老保险在全国各地实现了制度全覆盖。全国所有县级行政区全面开展国家城乡居民社会养老保险工作。年末国家城乡居民社会养老保险参保人数48370万人, 比上年末增加15187万人。其中实际领取待遇人数13075万人; 再次, 市场化的企业年金制度和商业年金保险制度快速发展。2012年末全国有5.47万户企业建立了企业年金, 比上年增长21.8%; 参加职工人数为1847万人, 比上年增长17.1%; 年末企业年金基金累计结存4821亿元。^① 商业年金保险成为商业保险发展最快的保险品种之一, 进一步增强了保险资金在资本市场的地位; 最后, 以老年津贴、高龄津贴为代表的老年福利制度不断扩展, 有效地提高了高龄老年人的生活水平和生活质量。一些富裕的老年人已经开始选择机构养老或社区养老的方式。社会化的养老观念有利于减轻家庭的养老负担, 也有利于为老年人提供更好的保障。

第三, 老年服务体系快速发展。我国在发展养老保障的过程中, 已经开始注重养老服务体系的发展, 满足老年人的各类服务需求。2000年, 国务院颁布了《关于加快实现社会福利社会化的意见》对养老福利的社会化做出了相关规定。2010年11月, 民政部在江苏省无锡市召开了全国社会养老服务推进会, 对推进社会养老服务体系建设和发展具有重要意义。在养老服务方面, 北京、成都、广州、上海等地在社会化养老方面进行了许多探索, 并取得了一些重要经验。^② 截至2009年底, 全国各类老年福利机构38060个, 比上年增加908个; 其中: 城市养老服务机构5291个, 年末收养老年人32.3万人; 农村养老服务机构31286个, 年末收养老年人173.0万人; 光荣院1401个, 年末收养老年人4.6万人; 荣誉军人康复医院47个, 年末收养老年人0.4万人; 复员军人疗养院35个, 年末收养老年人0.4万人。^③

第四, 老年保障的财政投入不断增加。随着老年人口的不断增多, 国家在养老保障方面的财政投入也在不断增长。20世纪90年代以来, 我国老年人的离退休费用大幅度的增长, 1990年全国离退休费用只有

① 人力资源和社会保障部《2012年度人力资源社会保障事业发展统计公报》, 人力资源和社会保障部网站。

② 汪连新《老年服务保障体系研究报告》。

③ 民政部《2009年民政事业发展统计公报》。

396.2 亿元, 而到 2005 年增加到 5253.2 亿元, 15 年增长了 12 倍。^[2] 财政对社会保险基金的补助支出从 1998 年的 21.55 亿元增加到 2009 年的 1776.7 亿元, 增加了 81.44 倍, 1998 - 2009 年财政补助社会保险基金共计 10915.8 亿元。^[3] 国家财政对社会保险基金的补助支出中绝大部分是补助养老保险支出。^① 与此同时, 各种社会养老保险资金已经成为公共资金支出的重要组成部分。2012 年城镇基本养老保险基金总收入 20001 亿元, 比上年增长 18.4%, 其中征缴收入 16467 亿元, 比上年增长 18.0%。各级财政补贴基本养老保险基金 2648 亿元。全年基金总支出 15562 亿元, 比上年增长 21.9%。仅仅老年保障的财政支出和养老保险资金支出, 已经占到公共资金支出的 20% 左右。^② 与此同时, 来自老年保障和各种社会保险方面的待遇, 也成为城乡居民收入的重要来源。根据我们的入户调查, 2012 年城乡居民收入的 14.5% 来自社会保险收入, 其中离退休老年人绝大部分收入来源于养老金。^[4] 老年保障财政投入的不断增长为扩大养老保障覆盖面, 提高养老保障水平发挥了重要作用。

(三) 中国老年保障体系存在的主要问题

经过若干年的发展, 中国老年保障体系取得了一些成就, 为保障老年人的晚年生活, 提高老年人的生活质量发挥了重要作用。但是, 我国老年保障体系的发展还存在很多问题与不足, 目前的老年保障供给还难以满足日益增长的养老需求; 未来在发展老年保障体系的过程中, 需要重点解决以下这些问题。

第一, 老年经济保障还存在许多困难。获得适当的经济收入, 维持晚年的基本生活并且提高生活质量, 是老年人的需求, 也是老年人的权利。老年经济保障的好坏直接关系到老年人的生存与幸福。尽管经济的快速增长和国民收入的持续增加为老年经济保障创造了条件, 但目前老年经济保障仍然不太理想。从城乡老年人的收入状况来看, 分城乡有所差别。2005 年城市老年人的年人均总收入为 12805 元, 略高于全国城镇居民年人均收入 (11321 元), 但明显低于当年城镇职工平均工资 (18200 元); 2005 年农村老年人的人均年收入为 2936 元, 明显低于当年农村居民人均年收入 (3255 元)。^③ 从老年人的经济来源看, 主要包括市场性收入、退休金收入、公共转移性收入、家庭转移性收入与其他收入; 随着劳动能力的减退和科学技术的快速革新, 老年人依靠劳动获得的市场性收入将不断减少, 不得不依靠其他的收入来源。根据有关调查, 高龄老人 (80 岁以上) 享有离退休金的人不足 20%, 靠社会救济的也只有 7% 左右, 其余 71.4% 的老人要靠家庭子女和孙子女提供经济来源, 社会经济保障率比一般老人低 17 个百分点, 人均月保障水平不足 500 元, 刚够维持本人的基本生活。^[5] 由于养老保障制度的不完善、养老保障制度覆盖面窄、家庭结构的变化、家庭负担的加重, 老年人从政府和家庭获得收入来源还存在很多困难; 尤其是广大的农村老年人, 更难以获得国家提供的老年保障收入。截至 2009 年底, 我国参加城镇基本养老保险的人数为 23550 万人, 而年末全国就业人员 77995 万人, 参保人员仅占全部就业人员的 30.2%, 还只有不到 1/3 的就业人员参加了城镇基本养老保险。^④ 在农村, 新型农村社会养老保险刚刚开始试点探索, 参加农村社会养老保险的人数仅为 8691 万人, 绝大多数的农村居民没有参加社会养老保险。如果将全国老年人口的 1.59 亿减去 5293 万离退休人员和 1641.4 万低保人员, 即有 8000 万老年人口的养老保险还没有得到制度性安排。按照 2007 年人口抽样检查, 全国 70 - 79 岁的人口占全国人口的比例为 4.57%, 推算为 5000 万以上; 80 岁以上 1.43%, 推算为 1800 万; 即使在这些人中减少 2000 万以上的离退休人员和低保人员, 70 岁以上的人口中也会有 4000 万左右还没有得到制度性的养老保险。^⑤ 老年经济保障的不理想, 影响到老年人的生活质量, 甚至使得很多老年人陷入贫困的境地, 更难以让老年人分享经济社会的发展成果。

第二, 老年健康保障还很不理想。如前所述, 与成年人相比, 老年人存在更大的疾病风险, 患病率要大大高于成年人。老年人在因疾病而身心之痛的同时, 需要国家和政府为其建立相应的保障机制, 减少老年人的疾病恐惧。在目前城乡医疗保障制度不完善的情况下, 老年人的健康保障还很不理想, 在老年人原来收入较

① 以 2009 年的数据为例, 2009 年全国财政对社会保险基金的补助支出为 1776.73 亿元, 其中补贴基本养老保险基金 1437 亿元, 占其中的 81%。

② 人力资源和社会保障部《2012 年度人力资源社会保障事业发展统计公报》, 人力资源和社会保障部网站。

③ 张恺悌、郭平《中国人口老龄化与老年人口状况蓝皮书》80~90 页, 北京, 中国社会科学出版社, 2010。

④ 有关数据来源于人力资源和社会保障部《2009 年人力资源和社会保障事业发展统计公报》。

⑤ 民政部《中国基本养老服务体系建设战略规划研究报告》(征求意见稿)。

低的情况下进一步陷入贫困,也容易给家庭带来负担。目前,医疗保障制度和医疗服务体系的不完善,使得老年人的健康保障还不理想,距离“老有所医”的目标还有较大距离。目前,我国的医疗保障制度虽然在覆盖面上已经取得了显著成效,但是,要实现医疗保障的真正效果,还需要解决很多问题,目前,我国医疗保障制度的公平性不足,对包括老年人在内的弱势群体缺乏合理的政策倾斜;医疗保障的制度设计尤其是补偿机制的设计还存在很多不足,比如个人账户缺乏互助共济作用、补偿方式不合理、受益面窄、报销水平低、报销限制过多等。^[6]在医疗服务方面,主要表现在基层医疗服务机构的服务能力薄弱、医护人员的服务意识欠缺和药品价格过高等问题,使得“看病贵、看病难”的问题仍然十分突出。在医疗支出方面,根据调查,享有公费医疗的高龄老人(80岁以上)只有13.8%,其余都要靠自己 and 家庭自筹。在农村这种情况更加严重,享有公费医疗的高龄老人只有4.1%,其余的95.5%的老人都要靠自己和子女来筹集。医疗费用支出给老人及其家庭带来极大压力,构成了高龄老人生活质量下降的重要原因。^[7]此外,异地就医的老年人在享受医疗保障方面存在更多的限制和不便,在对老年人的健康教育和慢性病防治方面做得还很不够,缺少对老年人的健康促进与健康干预机制。未来如何加强老年人的医疗保障,提高老年人的生活质量,是中国养老保险体系发展的重要任务。

第三,老年服务保障还十分滞后。虽然老年服务体系的发展已经起步,并且取得了一定的成绩,但仍然存在诸多问题,难以满足老年人的服务需求。尤其是在老年服务需求日益增长的情况下,老年服务保障供给与需求之间的矛盾日益突出。目前,养老服务保障存在的问题主要体现在这几个方面:一是对养老服务体系的发展缺乏系统的规划。虽然近些年来国家有关部门出台了一些关于养老服务的规划和意见,但到目前为止,还没有一个养老服务保障体系建设的系统规划,使得养老服务保障的发展缺乏系统、宏观的指导;二是养老服务的投入不足,缺乏资金保障机制。在目前社会保障投入不足的情况下,有限的财政投入大部分用于养老保险制度建设,用于养老服务的投入相对较少,在一些规划和意见中,只是原则性的提高要加强财政投入,但没有提出明确的财政投入保障机制;三是养老机构的建设不足,供需矛盾突出。2009年12月,奚玉沛在第五届全国老人院院长论坛上指出,当前和今后相当长的一个时期内,我国都将面临着严峻的人口老龄化形势,社会对养老机构和专业护理的需求急剧增加。但是目前,我国养老机构和护理人员严重不足,远远不能适应需要。按照国际平均每千名老人占有养老床位50张测算,全国老年人共需养老床位800万张,而目前仅有250万张,床位缺口达550万张。在养老机构的管理运营上,还存在诸多问题,比如体制不顺、人员不专业、经费不足等;^[8]四是养老服务人才严重缺乏。目前,我国城市老年人失能和半失能的达到14.6%,农村已经超过20%。这部分失能和半失能的老人需要专业的护理和照顾。按照老年人与护理员的比例为3:1来推算,全国需要约1000万名养老护理人员。但是,目前全国养老院的职工只有22万,取得养老护理职业资格的也仅有2万多人,供需矛盾突出,不仅与我国几千万失能老人的潜在需求相比差距巨大,而且无法满足现有200万进入养老机构的老年人的护理需求。^①养老服务保障的落后,在农村地区表现得更加突出。在人口老龄化日益严重、家庭养老服务功能不断弱化的情况下,加强老年服务保障体系建设显得极其迫切。

第四,老年精神保障还极为缺失。与老年人的经济保障与服务保障相比,老年人的精神保障显得更加缺失。与成年人相比,老年人更加需要精神慰藉,在经济不断发展、物质生活水平不断提高的情况下,老年人的精神保障问题显得更加重要;如果处理不好,影响老年人的生活质量,而将会出现越来越多的老年社会问题。老年精神保障的缺失主要表现在:一是社会上对精神保障的认识存在问题。认为老年保障主要是经济上和物质上的,最多是加上一些生活照料和服务(可以请人照看),就可能较好地满足老年人的晚年生活;认为精神慰藉的需求是老年人的高级需求,是一种奢侈品,在经济条件不具备的情况下可有可无;在这种观念的影响下,老年人的精神保障容易忽视;二是现实状况使得家庭提供的老年精神支持弱化。随着城市化进程的加快,人员流动和生活节奏也在不断加快,年轻人常年处于忙碌之中,容易忽视了对老年人的生活照料服务和精神慰藉,特别是一些老人长年与子女分居,得不到子女的关怀,会感到非常孤寂,^[9]甚至出现一些心理问题。尤其是在家庭结构核心化、小型化的趋势下,这一问题更为突出;三是政府在老年精神保障中缺乏有力的作为。尽管在一些法律法规中强调老年人的精神保障,但在现实生活中,政府并没有对老年人的精神保障采取有力的措施;对老年人的精神保障问题缺少足够的重视,缺乏对家庭和社会加强老年人精神支持的

① 民政部《中国基本养老服务体系建设的战略规划研究报告》(征求意见稿)。

引导,使得一些老人不得不通过向法院起诉来获得子女回家看望。政府在组织老年人精神保障的直接提供方面也极为欠缺,比如建设老年人的娱乐场所,组织老年人参与社会活动;四是还缺少老年精神保障方面的具体标准,缺少提供精神保障服务的专业化人才。此外,相关社会组织和亲属群体在老年保障中的作用也还值得加强。

二、建构三位一体老年保障体系的基本设想

(一) 中国老年保障体系建设的主要目标

明确科学合理的发展目标是中国老年保障体系发展的前提。为应对人口老龄化的挑战,一些国际组织提出了老龄化的相关概念,其中主要有“健康的老龄化”和“积极的老龄化”两个概念。关于“健康老龄化”,世界卫生组织在1990年提出了“健康老龄化”的概念,并提出了“健康老龄化”的三个标准:一是生理健康;二是心理健康;三是适应社会的状态良好。关于“积极老龄化”,2002年4月12日联合国第二次世界老龄大会政治宣言对积极老龄化做了界定:人到老年时,为了提高生活质量,使健康、参与和保障的机会尽可能发挥最大效益的过程。积极老龄化是以承认老年人的人权和联合国关于独立、参与、尊严、照料和自我实现的原则为基础的,“积极”强调的是继续参与社会、经济、文化、精神和公益事务。^[10]这两个概念主要强调老年人的身心健康、社会参与和权利。在此基础上,我们还可以将“快乐老龄化”作为老龄社会的政策目标,这是在“积极老龄化”和“健康老龄化”基础上的更高层次的目标,强调全面提高老年人的生活质量,让老年人在身心健康、社会参与、获得尊严和权利的基础上真正体验到老年生活的快乐,在快乐中度过晚年。实际上,《中华人民共和国老年人权益保护法》提出了更加明确具体的老年保障体系目标,即“老有所养、老有所医、老有所教、老有所学、老有所为、老有所乐”。基于以上这些,这里提出中国老年保障体系未来发展的四个主要目标:

一是免除老年经济之忧。这一目标主要是针对经济保障而言的,是老年保障体系发展的基础目标。经济保障的需求是老年人的基本需求,老年保障体系应该为老年人提供衣食住行等方面的支持,保障老年人的基本经济需求。免除老年经济之忧不只是老年之后的事,而是在年老之前和老年之后都需要有相应的准备,这样才能使人们在年老之前能够减少对老年生活的顾虑,年老之后更加顺利地获得经济保障。

二是减少老年身心之痛。这一目标主要是针对健康保障和精神保障而言的。老年人更加容易陷入疾病风险和精神失常的风险,加强老年保障体系建设,应该通过相应的制度安排和资金投入,加强老年人的健康教育和慢性病防治,在患病后能及时获得比较充分的医疗保障,尽量减少老年人的疾病痛苦。还应该通过建立和完善老年精神保障机制来为老年人提供有效的精神保障。只有减少或免除老年人的身心之痛,才能使老年人在身体健康的基础上拥有充实的精神生活。

三是确保老无服务之虞。这一目标主要是针对老年服务保障而言的。由于生体机能和自理能力的下降,老年人需要更多的服务照料。从目前来看,老年保障体系中养老服务体系的发展还极为欠缺,难以满足城乡老年人日益增长的服务需求,老年服务的匮乏已经严重影响了老年人的生活。未来需要在政府的主导下,加强系统规划,从制度、人员、资金等方面下工夫,使老年人能够获得及时、有效、充分的老年服务。

四是实现老年生活之乐。这是老年保障体系发展的高层次目标,老年保障体系的发展不能只停留在基本的生活保障层面,而应该综合考虑老年人的经济、健康、服务、精神和社会参与,让老年人享受快乐的晚年生活。尤其是在经济社会发展水平不断提高的情况下,老年保障的层次也要不断提高。

(二) 三位一体老年保障体系建设的若干原则

中国老年保障体系建设应该遵循以下基本原则:

一是公平与效率相结合。公平、正义、共享是社会保障制度的基本价值理念,^[11]老年保障体系作为整个社会保障体系的重要组成部分,理应遵循公平原则。老年保障体系建设应该将全体老年人纳入保障的范围,不因城乡、性别、民族、地区、职业背景等因素而排斥任何老年人,在确保老年人基本的经济保障、医疗保障、服务保障和精神保障的基础上,不断提高老年保障水平,让老年人与其他群体公平共享改革发展成果。在遵循公平原则的基础上,还应该强调效率,如果没有效率,也很难谈上真正的公平。在老年保障体系的发展过程中,需要引入市场力量,调动更多的保障资源,提高老年保障的效率。老年保障体系的发展也应注重老年人的差异性和养老需求的多样性,体现出一定的差异。在老年保障体系的发展过程中,需要始终将公平与效

率贯穿于整个发展过程中,任何过于强调公平而忽视效率或过分注重效率而忽视公平都是不可取的。

二是政府主导与社会参与相结合。实现“老有所养”的目标,发展老年保障体系,是各级政府应尽的职责。老年保障体系的发展必须以政府为主导,充分发挥政府在完善法制、制定政策、加强投入、人才培养、监督管理、组织协调等方面的作用。如果缺乏有力的政府主导,老年保障体系的发展不可能取得良好的效果,难以实现老年保障的目标。但是完全依赖政府也是不可取的,老年保障体系的发展需要全社会多种力量的参与。老年保障体系的发展需要充分利用市场机制和社会资源,要引导企业、非营利组织、志愿者等力量的加入,他们的参与会增加老年保障的供给,提高老年保障的质量。当然,即便是市场和社会力量的参与,也需要发挥政府在宣传引导、政策支持、监督管理等方面的作用。

三是与经济发展水平相适应。老年保障体系的发展必须与当前的经济发展水平相适应,过度落后或超前于经济发展水平的老年保障体系都是难以持续的。老年保障体系的发展如果过度落后于经济发展水平,则会使得老年保障体系残缺不齐、水平低下,难以实现老年保障的目标,难以让老年人分享经济社会发展成果,与经济社会发展的目的相违背。当前,中国老年保障体系的发展十分落后于经济发展,需要在政府的主导下,加强对老年保障的投入,尽快完善老年保障体系。反之,如果老年保障体系过度超前于经济发展水平,则会给经济发展带来负担,其结果不仅阻碍经济发展,而且也不利于实现老年保障体系的可持续发展。在当前中国“未富先老”的情况下,老年保障体系的发展还很欠缺,需要加大老年保障体系的投入,但需要把握力度,实现老年保障体系与经济协调发展。

四是注重老年人需求的差异性。老年群体具有差异性,因而老年保障的需求也具有差异性。不同年龄(高龄老人和低龄老人)、性别、文化程度、收入、健康状况、地区和民族的老年人对老年保障的需求是有区别的。在老年保障体系的发展过程中,需要因人而异,提高老年保障的针对性和有效性,建立多层次、多样化的老年保障体系。对一些低龄老人,应该引导其参与公益性的社会活动;对一些高龄老人,要加强其医疗保障和老年服务;对一些健康状况较好的老人,可以为其提供劳动就业的机会;对一些收入来源较差的老年人,应该加强经济保障;对一些空巢老,要全面加强其经济保障、服务保障和精神保障;对一些高收入老年人,应该鼓励其购买市场提供的老年服务。在注重需求差异性的同时,需要为老年人提供一致的、普遍的、基本的老年保障,比如为建立公平共享的养老保险制度、医疗保障制度、完善社区养老服务设施。

五是尊重老年人的主体性。老年人是老年保障的对象,也是老年保障的主体之一,在了解老年人需求的差异性,为老年人提供有针对性的老年保障的同时,应该尊重老年人的主体性,发挥老年人的积极性,减少老年人对国家和家庭的依赖。要鼓励一些有劳动能力的低龄老人通过从事适当的劳动获取一定的经济收入,为养老提供经济来源;鼓励有能力的老年人从事一些公益性的社区活动,培养老年志愿者队伍;鼓励“年轻老人”照顾高龄老人;建立和完善老年人协会,提高老年人在社会活动和文体活动中的参与性。尊重老年人的主体性,也是实现“老有所为、老有所乐”目标的必然要求。

六是发扬传统养老文化。“父母在,不远游”,“老吾老以及人之老,幼吾幼以及人之幼”。敬老、爱老,孝敬老人,是中华民族的优良传统。中国的敬老、养老文化源远流长。孝的观念源远流长,甲骨文中就出现了“孝”字。《说文解字》中对“孝”的解释是“善事父母者,从老省、从子、子承老也。”^[12]孔子在《孝经》中把尊老敬老作为人的一种天性,认为“天地之性,人为贵。人之行,莫大于孝。”“夫孝,天之经也,地之义也,民之行也。”^[13]孔子认为尊老敬老有三个层次的标准“孝有三:大孝尊亲,其次弗辱,其下能养。”就是说,使父母受到尊重是最大的孝,不使父母受到屈辱属于“中孝”,只满足于父母的养属于“小孝”。孟子认为,“尧舜之道,孝悌而已矣。”《孟子·告子下》。^[14]由此可见,古代对对尊老孝亲的重视。传统的孝道和养老文化对于老年人的经济、服务、精神保障发挥了重要作用。但是,随着生产力的发展和经济社会环境的变化,尤其是随着工业化进程的加快,传统的养老文化开始弱化,^[15]给老年保障发展带来了新的课题。未来在发展老年保障体系的过程中,需要继续发扬尊老、敬老、爱老、养老的传统文化,为老年人提供更好的老年保障。

(三) 中国老年保障体系建设的具体内容

基于前面的相关分析,这里尝试对构建中国老年保障体系谈一些设想。总体而言,应该构建经济保障、服务保障和精神保障三位一体的老年保障体系,这三项主体内容需要有资金、制度、管理和人才作为支撑,需要政府、家庭、社会、社区和个人的共同参与(如图1)。以下就中国老年保障体系建设的具体内容进行论述。

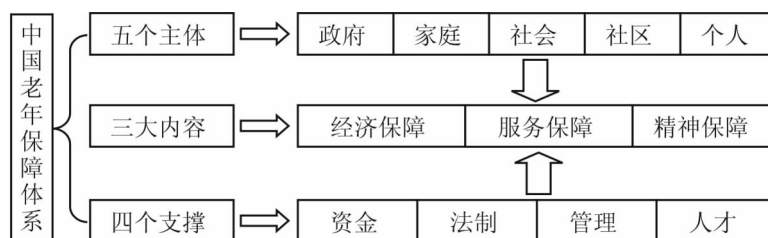


图1 中国老年保障体系图

1. 三大内容

中国老年保障体系主要包括以下三大方面的内容:

一是经济保障。经济需求是老年人的基本需求,收入的匮乏(贫困)是老年人容易陷入的风险之一。只有确保老年无经济之忧,才能让老年人顺利度过晚年,充分合理的经济保障是老年人幸福快乐的前提。在老年保障体系建设的过程中,需要将经济保障作为老年保障首要的主体内容。需要建立科学的老年经济保障机制,使老年人在年老后即可获得充分的、稳定的经济来源,以维持晚年的生活需要。让老年人获得基本的经济保障是政府的职责之一,政府必须尽快建立和完善各项养老保险制度和老年福利制度;同时,政府还要通过一定的强制性措施确保子女为老年人提供一定的经济保障。老年经济保障要与经济发展水平相适应,如果保障水平过低,则难以达到保障效果;相反,如果保障过高,则会给政府和家庭带来沉重的压力,不利于保障的可持续发展。老年经济保障应该在让全体老年人平等获得基本经济保障的基础上体现出一定的城乡、地区和职业(年老前)差别。

二是服务保障。服务保障是帮助老年人顺利度过晚年、提高老年生活质量的必备内容。应该在政府的主导下,通过建立相应的法规制度和服务机构,政府、家庭、社区等多主体参与,为老年人提供全面的、专业化的、多层次的服务保障。发展服务保障,需要重点考虑高龄老人的生活照料和医疗护理。服务保障应该采取有偿与无偿相结合的方式,对一些孤寡老人、“五保户”、贫困老人应该给予一些基本的无偿服务;而对一些收入相对较高的老人,鼓励通过市场购买的方式实现(尤其是一些非基本的养老服务),但政府需要加强市场监管,并提供一定的政策支持。相比经济保障而言,服务保障的要求更高,更加专业化,需要具备一定的服务技术和大量的专业服务人才。

三是精神保障。精神需求是每个正常人的主要需求之一,与成年人相比,老年人更加需要精神保障,精神上的空虚与孤寂容易导致老年心理疾病和社会问题的出现。但在现实中,人们往往只注重老年人的经济保障,而忽视了老年人的精神保障,认为精神保障不是老年人的基本需求,是一种高级需求,是奢侈品,可以忽略。这是一种错误的认识。与其他保障一样,精神保障对老年人而言也是一种重要的保障,精神保障的有无和好环直接关系到老年人的生活质量。精神保障可来源于正式渠道和非正式渠道两类,正式渠道的精神保障主要是指政府,应该发挥各级政府在老年人精神保障中的作用,建立相应的法律法规,加强对老年人精神保障的投入和专业人才的培养,大力宣传和倡导重视老年人的精神保障。同时,家庭、亲属和社会等非正式渠道的精神保障也非常重要,其中家庭是特别重要的精神保障来源,家庭在老年精神保障中的作用需要特别加强。

经济保障、服务保障和精神保障是老年保障体系不可或缺的组成部分,三者相互影响、相互联系,又具有一定的层次性。经济保障是基础,对服务保障和精神保障产生影响,经济保障的好坏直接影响到服务保障的好坏,较好的经济保障可以增强服务保障的可及性,提高服务保障的质量;经济保障的好坏也直接关系到精神保障的好坏,一个缺乏经济保障的老人很难以说是快乐、幸福的。服务保障是老年保障的载体,与老年人的生活息息相关;光有经济保障而缺乏必要的服务保障,老年人的生活会遇到一些麻烦,影响老年人的生活质量;服务保障的好坏也直接关系到老年人的精神生活。精神保障是相对较高层次的保障内容,但也是老年保障不可缺少的组成部分,精神保障包含了一定的经济保障与服务保障的内容,经济保障与服务保障的好坏直接关系到精神保障的好坏。

2. 四个支撑

无论是经济保障还是服务保障、精神保障,要想真正满足老年人的需要,达到良好的保障效果,还需要有

以下四个方面的支撑:

一是适度的资金。巧妇难为无米之炊,充足的资金投入是老年保障体系建设的根本前提。资金投入不足是制约我国老年保障体系发展的重要瓶颈,老年保障体系的未来发展,需要从多渠道筹集资金。其中政府投入是重点,需要加大财政投入的力度,将老年保障体系建设作为民生建设和转变经济发展方式的重要内容来抓。同时,需要引入社会投入,鼓励社会力量参与老年保障体系建设。还需要建立合理的责任分担机制,老年人在工作时缴纳一定的费用。需要注意的是,资金的筹集和投入水平要始终与经济发展水平相适应,过低和过高的投入都不利于老年保障体系的可持续发展。

二是完善的法制。完善的法制是老年保障体系可持续发展的重要保障,目前中国老年保障体系的法制建设虽然取得了一定进展,但还很不足,今后需要进一步加强老年保障的法制建设。老年保障的法制建设主要包括:建立和完善覆盖全民、公平共享的养老保险制度;建立和完善老年福利制度,让老年人分享经济社会发展成果;建立和完善老年服务制度,确保实现老年服务的公平性、效率性与规范性;建立老年精神保障制度,这是经济社会发展对老年保障体系建设的新要求。在条件成熟时可以考虑制定一部全面的《老年保障法》,对老年人的经济保障、医疗保障、服务保障、精神保障进行具体规定。

三是高效的管理。也就是说,要建立科学合理、运转高效的老年保障管理体制与管理机制,实现对老年保障体系良好的组织管理,提高老年保障体系的公平性与效率性。目前,养老保障的管理出现了部门分割、职责界定不清、运行机制不完善、管理效率不高等问题,在老年保障需求不断增长、市场经济体制不断完善的背景下,未来需要进一步加强老年保障的管理体制建设,进一步明确老年保障的行政管理、资金管理、经办管理、服务机构管理的具体职责,建立一个职责清晰、管理科学、运行高效、监督严密的老年保障管理体制。

四是专业的人才。老年保障的资金筹集与管理、服务保障的提供、精神保障的提供都需要由人来实施。可以说,老年保障质量的好坏和效率的高低直接与人相关。从现实来看,我国老年保障的各类专业化人才还很缺乏,急需加强老年保障专业人才培养。老年保障体系的人才队伍建设主要包括老年保障的经办人才、老年护理人才、老年社会工作者、老年服务机构的管理人才等。需要通过在高校开设相关专业加强老年保障专业人才的培养,或者定期开展短期的培训,并且理论与实践相结合,提高各类专业人才的实践操作能力。

3. 五个主体

老年保障体系的发展需要政府、家庭、社会、社区、个人等多主体的参与。

政府。政府是老年保障体系中最重要主体,政府对老年保障体系的重视程度直接影响到老年保障体系的发展程度;政府对老年保障体系的统筹规划直接决定着老年保障体系发展的方向;政府对老年保障体系的财政投入直接影响到老年保障水平的高低;政府对老年保障体系的监督管理直接决定着老年保障体系运行的健康与可持续与否。政府是老年保障体系的规划者、组织者、管理者、监督者,老年保障体系的发展始终需要发挥政府的主导作用,并且引导和发挥其他主体的力量,为老年保障体系的发展提供充分的人力、物力和财力。

家庭。家庭养老是长期以来占主导地位的养老方式,家庭仍是现代社会老年保障体系的重要主体之一。家庭是老年人长期生活的地方,家庭是产生感情、提供精神慰藉的最好场所,这一作用是其他主体难以超越和替代的。家庭仍然是提供老年经济保障的重要主体,特别是在农村,在老年保障制度还不完善的情况下,老年人(特别是高龄老人)的经济来源主要依赖于子女提供。家庭也是提供老年服务的重要主体,家庭提供的老年服务会比养老机构和其他人员提供的老年服务会产生更好的效果,容易产生亲切感和精神慰藉感。因此,需要在坚持老年保障社会化发展方向的前提下巩固家庭在老年保障体系中的作用。

社会。老年人作为社会成员之一,应该获得社会的相关支持和帮助。老年保障体系的发展需要在政府的主导下发挥社会力量的作用,调动社会资源为老年人提供更多、更好的保障,包括提供资金支持、提供老年服务、提供精神慰藉等。需要培育和动员一些为老年人提供帮助的非营利组织和志愿组织。鼓励社会成员为老年人提供各种帮助。甚至还可以鼓励一些营利性组织为老年人提供服务,增加老年保障提供的多样性。

社区。社区是在一定地域范围内,由一定数量的、具有内在互动关系的居民共同组成的生活共同体,社区与人们的生活息息相关,社区为人们的生活提供了各种各样的便利。同样,社区也是提供老年服务和精神慰藉的重要主体之一。社区能够为老年人提供贴近家庭、贴近熟人的各种服务,既方便又亲切;而且容易让

老年人参与到社区的互动活动中来,增强老年人的社会参与感。让老年人参与一些力所能及的社区公益活动 and 文体活动,也是实现“老有所为、老有所乐”的重要途径。

个人。这里的个人主要是指老年人自身。老年人虽然是老年保障的对象,但也不完全是消极、被动的对象,而应该发挥老年人的积极性和主动性,发挥老年人的余热,为自己的养老做一些力所能及的事,尽量减轻政府、家庭和社会的负担。尤其是一些还具备一定劳动能力的“年轻老人”,应该适当参加劳动,获取一定的经济收入。这既是养老保障的需要,也是发挥充分利用人力资源的需要。

三、充分发挥政府在三位一体老年保障体系建设中的作用

发展老年保障体系,为老年人提供全面、充分、优质的老年保障,是中国社会保障改革和发展民生事业的重要任务,也是和谐社会建设和转变经济发展方式的必然要求。政府是发展老年保障体系的最重要主体,无论是从老年保障体系的属性和政府的职能定位来说,都需要充分发挥政府在老年保障体系中的作用。

老年保障体系具有很强的公共性。从公共产品的定义来看,美国经济学家萨缪尔森 1954 年发表了《公共支出的纯粹理论》,把纯粹的公共产品或劳务定义为:每个人消费这种物品或劳务不会导致别人对该种物品或劳务消费的减少。^{[16][17]}由此可见,公共产品具有两个特点,即“非排他性”和“非竞争性”。但萨缪尔森的这一定义主要是指纯公共产品,在现实中还存在着大量介于纯公共产品与私人产品之间的产品。布坎南在《民主过程中的财政》一书中认为,“任何由集团或社会团体决定,为了任何原因,通过集体组织提供的物品或劳务,都被定义为公共的”;“这一广泛的范畴包括了某些萨缪尔森及其他人所说的‘纯公共的’物品”,也包括了其他公共性程度从零到 100% 不等的物品和劳务。^[18]也就是说,存在着众多非排他性和非竞争性程度不等的产品。

从上面的定义可以看出,老年保障体系的绝大部分内容具有较强的公共性,属于纯公共产品或准公共产品。由于老年保障体系内容的复杂性,很难对其做出精确的界定;如果分解开来,基本的老年保障属于公共产品或准公共产品,比如基本的老年经济保障、基本的老年医疗保障、基本的老年服务和基本的精神保障;而非基本的老年保障则体现出准公共性或非公共性(私人性),比如补充养老保险、企业年金、商业养老保险、居家养老服务;从整体上来看,老年保障体系的公共属性要大于非公共属性,老年保障体系的发展具有很强的社会效益与公益性。即便是老年保障体系中一些具有私人性质的内容,也需要政府的支持和监管,保障提供的质量和效率。尤其是在当前中国市场经济还不完善的背景下,更加需要发挥政府在老年保障体系中的作用。

不仅从老年保障的属性来看,需要发挥政府在老年保障体系中的作用,而且从政府自身职能的角度来说,建立和完善老年保障体系是政府的重要职责之一。

在政府职能理论的研究方面,凯恩斯在《就业、利息与货币通论》中系统阐述了他的国家干预主义思想,他认为单靠市场不能解决有效需求不足的问题,需要通过国家积极干预,刺激有效需求,才能实现充分就业,促进经济增长。在具体的政策上,他主张实行高额累进税政策,通过财政转移支付,对失业者、贫困者以救济,进行收入再分配,提高消费倾向;主张投资社会化,由国家直接组织投资;通过兴办公共工程来创造就业岗位,解决失业问题,增加消费。^[19]凯恩斯的政府职能理论直接体现了政府在养老保障中的作用,对诸多国家养老保障制度的建立和完善发挥了重要作用。

在市场经济条件下,需要发挥市场在资源配置中的基础性作用,同时也需要加强政府对市场的监管和宏观调控,防范“市场失灵”现象的出现,尤其是针对一些市场不愿意提供、经济效率不高、与民众利益息息相关的产品,更加需要由国家进行直接提供或者购买。我国在完善社会主义市场经济体制的过程中,提出了转变政府职能的目标,建立服务型政府,充分发挥政府在经济调节、市场监管、社会管理和公共服务方面的作用。政府的这些职能与老年保障体系的发展息息相关,建立和完善老年保障体系是政府调节经济、转变经济发展方式的重要内容;在老年保障的市场提供和老年保障相关资源的配置方面,需要政府加强市场监管;建立和完善老年保障体系是加强社会管理、构建和谐社会的重要内容;建立公平共享的老年保障体系也是政府公共服务的重要内容之一。由此可见,建立和完善老年保障体系是政府的重要职责,应该充分发挥政府在发展老年保障体系中的作用。

从目前来看,政府在发展老年保障体系中的作用还存在诸多缺陷,这是导致老年保障体系发展不足、老

年保障供需矛盾突出的重要原因。目前,政府在发展老年保障体系中的作用缺陷主要表现在以下几个方面:定位不清晰、职责模糊;统筹规划与协调的作用欠缺;法制建设与政策制定的作用欠缺;财政投入的作用欠缺;组织实施与监管的作用欠缺。

未来老年保障体系的发展需要正确、充分发挥政府的主导作用,为老年人提供优质、高效、可及的老年保障。未来需要加强政府在老年保障体系发展中的宣传引导与统筹规划,进一步完善老年保障体系的相关法规与政策,完善政府对老年保障体系的财政投入机制,充分发挥政府的组织实施与监督管理作用。

参考文献:

- [1]宋宝安《老年人口养老意愿的社会学分析》,载《吉林大学社会科学学报》2006(4)。
- [2]朱青等《中国社会保障制度完善与财政支出结构优化研究》,185页,北京,中国人民大学出版社,2010。
- [3]王延中、龙玉其《改革开放以来中国政府社会保障支出分析》,载《财贸经济》2011(1)。
- [4]王延中等《社会保障收入再收入调查报告“总报告”》,北京,社会科学文献出版社,2013。
- [5][7]柳玉芝、张纯元《高龄老人的经济和医疗保障现状、问题与对策思考》,载《人口与经济》2003(1)。
- [6]王延中、龙玉其《中国中低收入群体医疗服务需求的特点、问题与对策——基于1642户中低收入家庭的调查》,载《中国卫生政策研究》2010(3)。
- [8]吴阳《构建和谐社会的养老体系应注意的几个问题——浦东新区养老机构建设运行管理分析》,载《上海经济研究》2007(11)。
- [9]罗芳、彭代彦《子女外出务工对农村空巢家庭养老影响的实证分析》,载《中国农村经济》2007(6)。
- [10]王树新《北京市人口老龄化与积极老龄化》,载《人口与经济》2003(4)。
- [11]郑功成《中国社会保障改革与发展战略——理念、目标与行动指南》,17页,北京,人民出版社,2008。
- [12]许慎《说文解字》,398页,上海,上海古籍出版社,1981。
- [13]汪受宽译注《孝经》,28~40页,上海,上海古籍出版社,2007。
- [14]李振纲、吕红平《中国的尊老敬老文化与养老》,载《人口学刊》2009(5)。
- [15]姚远《家庭养老弱化的文化阐释》,载《人口研究》,1998(5)。
- [16]保罗·萨缪尔森、威廉·诺德豪斯《经济学》(第16版),中文版,78页,北京,华夏出版社,2003。
- [17]Samuelson, P. A. The pure theory of public expenditures. The Review of Economics and Statistics 1954(36), P387-389。
- [18][美]詹姆斯·布坎南《民主过程中的财政》,中文版,唐寿宁译,13页,上海,上海三联书店,1992。
- [19][英]约翰·梅纳德·凯恩斯《就业、利息与货币通论》,中文版,高鸿业译,10~13页,北京,商务印书馆,1999。

Intergration on Basic Pension, Social Services and Mind Care System for the Old in China

WANG Yanzhong

Abstract: It is a great and urgent task for China to build the old security system due to the fast aging problem. China had made great effort to build the basic pension system for all the old. The social services system for the old had been constructed in some large cities, and China's law urges the Children should look after their parents. But the unbalances are still existing between different areas and 3 branches of the old security system. This paper gives some suggestions on the development of the old security system and urges the government should integrate the 3 branches of basic pension, social services and mind care system in order to meet the basic need for the old in China.

Key words: old security system, intergration, institution building, suggestion

(责任编辑: H)