

# 老龄社会与公共政策转变

胡 湛 彭希哲

〔摘要〕 随着人口老龄化成为中国社会的常态，中国社会经济发展的规划与实施都将在这一前提之下进行。本文以公共政策的视角重新审视中国人口老龄化，以期为推动老龄社会的公共政策转变构建一个初步的分析框架。政府应对人口老龄化应首先寻求行政管理体制上的突破，这是推进公共政策转变的首要保障。在此基础上，就个体的微观层次而言，老龄化政策应将个体生命周期的不同阶段和人口结构的各个层次联系起来考虑，并致力于创造出支助性的社会、经济与文化环境；就群体的中观层次而言，老龄化政策应增强能动性，使老龄化问题成为全民参与的主题，帮助老年人群体更好地参与社会发展过程、共享社会发展成果；就国家的宏观层次而言，老龄化政策应支持中国经济的可持续发展，这是中国社会在老龄化前提下继续良性发展的重要保障。

〔关键词〕 公共政策；人口老龄化；生命周期；社会参与；可持续发展

〔中图分类号〕 C913.6 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 1000-4769 (2012) 03-0107-08

## 一、引言

人口老龄化将成为人类社会的常态。<sup>〔1〕</sup>它不仅  
是人口再生产模式由传统型向现代型转变的必然  
结果，也是经济社会发展的必然趋势。尽管老龄  
化首先表现为一种人口现象，却不断和社会、经  
济和文化的各个领域相互作用，并对它们的发展  
产生愈来愈深远的影响。派弗曾断言，老龄化继  
续发展下去所产生的冲击将不亚于人类历史上任  
何一次伟大的经济与社会运动；<sup>〔2〕</sup>吉登斯则进一步

指出，老龄化与全球化的叠加，将在本世纪很长  
的时间里重塑人们的生活。<sup>〔3〕</sup>

作为一种新的社会形态，老龄化所导致的人  
口构成变动必然影响现有社会结构的稳定性，<sup>〔4〕</sup>亟  
须社会与制度的变迁以与新的人口年龄结构重新  
适应。而在目前的社会经济制度安排下，中国社  
会仍然对老龄化缺乏必要和及时的反应、适应和  
调整，学界的研究也集中在应对养老压力及针对  
老年群体的各种支助措施上。它们经常忽视与之  
密切相关的其他问题或同一问题的其他方面，难  
以反映老龄化问题的复杂性与多样性，不足以全

〔基金项目〕 国家社会科学基金青年项目“发展型家庭政策在中国养老制度安排中的作用机制研究”（11CRK008）；  
中国博士后科学基金面上项目“发展型福利模式下的中国养老制度安排”（20100480546）和特别资助  
项目“养老福利安排的多系统耦合模型及其 ABM 仿真”（201104229）；复旦大学 985 工程专项基金  
“中国人口管理模式创新与政策调整的研究”（07FCZD033）

〔作者简介〕 胡 湛，复旦大学公共管理与公共政策研究国家哲学社会科学创新基地博士后研究人员；  
彭希哲，复旦大学社会发展与公共政策学院教授，上海 200433。

面应对其诸多挑战。从某种意义上讲,这些挑战并不完全来自老龄化本身,更源于老龄化的人口结构与现有社会结构不匹配所产生的矛盾,即目前的制度安排无法满足老龄社会的发展需求,无疑使得公共政策调节成为应对老龄化的必要手段之一。

本文以公共政策的视角重新审视中国的人口老龄化进程,试图为推动老龄社会的公共政策转变构建一个初步的分析框架,以使中国社会在老龄化的前提下继续健康、文明地向前发展。

## 二、人口老龄化已成为中国社会的常态

在人口寿命普遍延长与生育率迅速下降的双重作用下,中国人口的老龄化水平不断提高,中国社会已经进入老龄化阶段<sup>①</sup>。这场空前的人口革命具有以下特征:

### 1. 老龄化现象的普遍性

人口的老龄化现象是一种必须面对的客观现实,任何国家和地区都不能例外,差别只在于出现之早晚与进程之快慢。目前65岁及以上老年人口比例超过7%的国家有76个,而到2050年则可能超过150个。<sup>②</sup>中国已于1999年进入老龄化社会。根据已公布的第六次全国人口普查主要数据公报(2011),在大陆31个省市区中65岁及以上人口所占的比重已达到8.87%,其中有26个省市区65岁及以上老年人口占常住人口的比重超过7%;若按户籍人口计算,老龄化程度最高的上海已经达到16%以上。<sup>③</sup>

### 2. 老龄化进程的持久性

人口老龄化绝不是一种短期现象。据相关预测,在整个21世纪之内,中国人口老龄化现象将持续存在。

### 3. 老龄化速度不断加快

相对于中国的经济发展水平而言,其人口老龄化速度明显过快。据有关测算,2050年的中国老年人口和高龄人口将分别是现有数字的3倍和5倍。<sup>④</sup>在一个相当长的时期内,中国人口老龄化过快的趋势在大体上是难以逆转的。

不难看出,中国已经处于人口老龄化成为常态的社会情境之中,中国经济社会发展的规划与实施都将在这一前提之下进行。<sup>⑤</sup>以经济发展为

例:中国改革开放以来的经济高速增长得到人口结构的有力保障,人口转变所形成的人口年龄结构优势开启了收获“人口红利”的“机会窗口”。<sup>⑥</sup>这使人口结构因素在我国过去30年人均GDP增长中的贡献率超过1/4,人口结构已经成为一个比人口数量更为重要的影响经济增长的因素。<sup>⑦</sup>而随着中国人口老龄化进程的推进,能否在人口结构优势趋于减弱的前提下延缓机会窗口关闭的时间、保持劳动力成本低廉和储蓄率高的发展优势,已经成为中国经济能否持续协调发展的关键之一。中国社会的组织和运行在相当漫长的岁月里都以青年型或成年型的人口结构为基础,而今天却不得不考虑到老龄社会的发展需求。

## 三、老龄社会中公共政策转变的必要性

中国人口老龄化的提前出现与政府推行的严厉生育政策密切相关。这项政策在促成中国经济奇迹的同时,也使中国人口年龄结构由成年型转入老年型仅用了18年时间。<sup>⑧</sup>亦因此,人们自然而然地将应对人口老龄化的希望寄托于生育政策的改变。计划生育政策大大加快了我国生育水平的下降,其继续实施对人口结构的负面影响正在不断积累,亟须根据现有人口态势适时调整并加以完善。但人口老龄化毕竟是人类寿命延长与生育水平下降共同作用的结果,并受到经济社会发展所带来的不同方面和层面的影响,其进程可能因生育政策的调整而得到延缓,却不会发生根本性逆转。即便由现在起调整计划生育政策,中国人口老龄化的进程也不会发生根本性改变<sup>⑨</sup>(如图1所示)。显然,人口老龄化已不是一种孤立的人口态势,仅仅依靠调节人口政策不足以全面应对。<sup>⑩</sup>虽然它首先是一个人口问题,却正与越来越多的社会、经济、文化问题连接在一起,并在同它们的交互作用中产生愈来愈大的影响。

从本质上讲,一个国家的人口年龄结构是其社会结构中最基本的结构形式之一,也是其他各类社会结构形成的基础。<sup>⑪</sup>当人口年龄结构发生重大改变时,必然要求对社会架构及相关政策做相应调整。由于人们的观念转变和社会形态的演变都需要过程,导致这种调整往往滞后于人口年龄结构的改变<sup>⑫</sup>,从而使人口老龄化在今天更多

① 国际上通常将60岁及以上人口占总人口的比重达到10%,或者65岁及以上人口比重达到7%作为一个国家或地区进入老龄化社会的标准。

② 根据本文预设的四种政策情境,不同情境下中国老年人口比例到2050年相差约2.0-3.4个百分点。

地被视为是一种挑战。

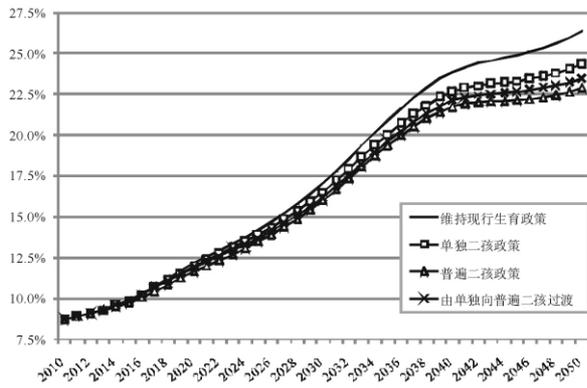


图1 不同生育政策方案下的中国人口老龄化变化趋势 (2010 - 2050年)<sup>①</sup>

### 1. 老龄化对就业结构的影响

现有就业体制将老年人口排斥在正规就业市场之外，人口老龄化的推进无疑将对这一制度安排形成冲击。据测算，在现行生育政策不变的情况下，中国15-64岁劳动适龄人口将自2025年后迅速萎缩，从2030到2080的50年间更是每10年便减少1亿<sup>(15)</sup>，推迟劳动力退休年龄、为老年人口提供继续参与经济活动的机会将成为必然的政策选择。不仅如此，本已短缺的劳动适龄人口自身的老化也十分严重，55-64岁的劳动力占劳动适龄人口的比例将由2000年的10.11%迅速攀升至2020、2050及2080年的17.11%、26.17%和27.16%<sup>(16)</sup>，这会对就业岗位的生产与配置、就业关系的形态产生重大影响，进而影响阶层结构、消费结构，乃至产业结构。

### 2. 老龄化对阶层结构的影响

伴随中国进入老龄化社会，2000年以来的社会阶层日益分化，中产阶层的崛起使中国阶层结构向现代化的“橄榄形”变动，而富裕阶层与社会底层的同时扩大又从某种程度上抵消了这一趋势，因而亟须壮大中产阶层、缩小中下阶层以防止阶层分化下的利益失衡。然而，过快的人口老龄化和劳动力净增长率的负增长却势必会对未来社会中产阶层的规模具有一定的负面解构作用。<sup>(17)</sup>

与此同时，当前老年人口的人均人力资本含量仍然偏低，约占总量70%的农村老年人面临着低收入、无社保的窘境<sup>(18)</sup>，庞大的老年人口正在贫困化、边缘化，这无疑给中国社会阶层结构的变迁带来了更多不确定性。

### 3. 老龄化对收入分配结构的影响

收入分配涉及不同社会群体之间经济资源的占有比例和获得途径的结构性平等问题。<sup>(19)</sup>由于现行法定退休年龄仍在延续20世纪50年代以来的制度设计，致使老年人口在一次分配中受到天然的限制，从而在一定程度上剥夺了老年人口得益于发展的权利，这一矛盾将随着人口老龄化的加速而凸显。与此同时，老龄化所带来的养老压力还将与二次分配之间产生结构性张力。不同生育政策方案下的测算显示，我国未来40年的总抚养比均呈先短暂下降然后长期上升趋势（如图2所示）。从总抚养比的构成看，现在开始到2015年的总抚养比下降主要是由少儿人口减少导致少儿抚养比下降所致，而此后总抚养比的上升将主要来自于老年人口增加和老年抚养比提高。从2035年左右开始，我国劳动年龄人口抚养的重点将从少儿人口转向老年人口。这无疑会使中国“现收现付”为主的养老金制度面临极大压力，而且对现有养老服务体系的完善、公共医疗卫生资源的供给都将是严峻的考验，处理不当甚至会引发代际或阶层间的矛盾。<sup>(20)</sup>

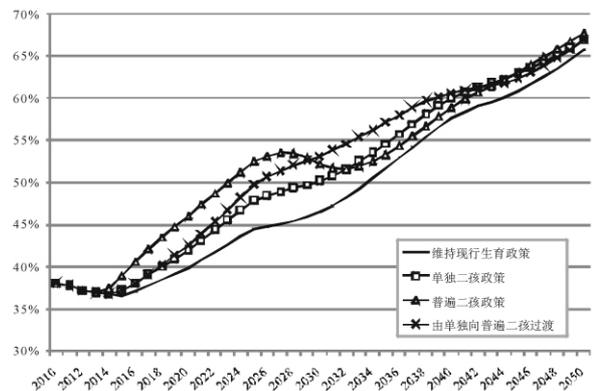


图2 人口总抚养比的变化趋势 (2010 - 2050年)

① 图1呈现了四种不同生育政策方案下的中国人口老龄化变化趋势(2010-2050年)。其中，“单独二孩”是指由2011年开始允许有一方为独生子女的夫妻生育二孩；“普遍二孩”是指由2011年开始允许所有夫妻生育二孩；“由单独二孩向普遍二孩过渡”是指由2011年开始允许有一方为独生子女的夫妻生育二孩，并在2016-2025年10年间按区域逐步允许所有夫妻生育二孩。预测所使用的数据主要包括2005年全国1%人口抽样调查、2000年全国人口普查、2008和2009年中国统计年鉴公布的全国及各个省份的总人口、农业人口、非农业人口、出生率、死亡率等数据。本文其他预测所采用的数据及假设与此相同。

#### 4. 老龄化对政治结构的影响

人口老龄化会对国家职能、政党制度、政治环境等政治结构因素产生影响。<sup>(21)</sup> 老年人口的激增必然形成一个重要的压力群体，进而直接或间接地影响不同年龄群体间的政治力量格局与社会关系变化。<sup>(22)</sup> 政府完全可能为了维护庞大的老年人口群体的利益，而不得不以牺牲其他人口群体的利益、甚至未来世代的发展潜力为代价求得政治上的稳定，这无疑给未来社会政治结构的稳定伏下隐患。

以上我们仅从四个方面分析了中国人口结构的老龄化对社会结构稳定性的影响，事实上这些影响已经逐渐波及社会结构中的各个领域和不同层面，如家庭结构、消费结构、组织结构、城乡结构、区域结构、产业结构等。人口老龄化正是通过影响这些社会结构而对我们的生活产生全方位的冲击。而从某种意义上讲，任何社会结构都是制度的产物<sup>(23)</sup>，它是制度体系运行的结果。因此人口老龄化带来的所谓冲击并不完全来自于老年人或者老龄化本身，更缘于现有的制度安排阻碍了我们采取及时有效的行动来应对其所带来的问题，从而无法满足老龄社会的发展需求。<sup>(24)</sup>

一般而言，制度是对社会政治经济结构及其其中人类关系与行为的规定，它总随着“环境的变化和人类自身理性程度的提高”而变迁。<sup>(25)</sup> 现在，中国的人口年龄结构已急剧变化并将持续发展，人口老龄化不仅会成为中国社会的常态，更是中国社会经济发展所必须面对的前提之一，我们将不得不以更加理性的姿态使相关的制度安排尽快对此作出反应，从而营造积极应对老龄化的良好环境。尽管并非所有的制度变迁都可以在“一夜之间”完成，尤其非正式制度的改变更是漫长的过程<sup>(26)</sup>，但制度由政策所维护，政府在应对老龄化中有着不可推卸的责任和无以替代的功能。政府通过重构公共政策体系推动相关制度变迁，使我们的社会针对老龄化而进行必要和及时的反应、适应和调整，已经势在必行，这无疑使公共政策的转变成为制度变迁的核心。

公共政策是政府对社会公共需求的应对，它不仅体现了政府的执政理念和社会的主流价值，还总是依赖于当前的社会现实与社会条件。如有研究指出，中国老年人目前面临的收入困境和养老保障困境都不是“未富先老”所致，而是源于社会收入分配政策和社会转移支付制度的不合理，以中国现在的国力完全可以使老年人生活得更

好。<sup>(27)</sup> 这种人口年龄结构与现有公共政策安排之间的矛盾必须得到重视。过去我们的公共政策大多以青年型或成年型社会为中心，而现在，我们必须考虑到老龄社会。因为在不久的将来，这个社会 1/3 的人都将超过 60 岁。

#### 四、我们需要什么样的公共政策？

尽管相当多的研究将人口老龄化视为一种沉重的负担，但那些曾被描绘出的可怕景象并不注定是我们的未来。如果我们能因此而对社会的组织和运行进行再设计，并制定更为巧妙的公共政策，一个老龄化的世界仍然蕴藏着不可忽略的机遇与活力。就这一政策问题的性质界定而言，人口老龄化在宏观上是社会与经济如何继续“科学发展”的问题，在微观上则牵涉到“以人为本”原则的具体落实问题。然而，实际的政策设计却经常出现错位，即偏离或忽视了“人口老龄化已经成为中国社会的常态”这一政策制定的重要前提，而依然坚持着“非常态”或者“非老龄社会”的假设。其后果是：其一，政府过于注意对经济发展有影响的硬指标，而忽略了老年人群体的特殊性；其二，对当前老年人行为与认知新特征的研究资料极为匮乏，政府无从发现和掌握经济与社会变迁对老年人的影响以及随之产生的问题；其三，将老龄社会简单地等同于老年人的社会，忽略了人口问题的全民性与动态性。所以，应对人口老龄化的公共政策选择，在很大程度上已不再是一个技术性问题，而且包含着价值的判断与战略的选择。

##### (一) 寻求行政管理体制的突破

人口老龄化已经成为中国社会的常态，中国政府所提出的“和谐社会”、“科学发展”和“包容性增长”等执政理念与发展目标都将在这一前提下实施。政府有必要在长期发展和社会整合的基础上统筹考虑应对人口老龄化的战略规划，通过相关公共政策的改革与完善而使中国社会尽快适应这种人口态势，以贯彻执政理念及实现发展目标。然而，在中国现有的行政管理体制下，目前以部门为主导而形成的各种与老龄化有关的公共政策不断呈现“碎片化”的趋势<sup>(28)</sup>，不同的政府部门往往专注于各自的功能和职能定位，相关部门之间职责交叉但界限不明确的情况时有发生，政策之间相互制约乃至冲突的现象时有发生，老龄政策在部门发展序列中的排位以及政策优先对象的确定都要取决于相关部门对老龄

事务的理解，这会使老龄社会中公共政策转变的许多基础性工作难以开展，源头性问题难以解决。

因此，政府在应对人口老龄化中应首先寻求行政管理体制上的突破，这是推进公共政策转变的首要保障。在政府管理体制改革的背景下，只有建立一个权威的常态统筹机构，从体制上强势整合人口计生、民政、卫生、人保等部门的相关职能与资源，在提供体制、组织和资金保障的同时，对政策进行统一的规划、管理、调控与实施，才能有效推进公共政策体系在老龄化背景下实现积极的转变。<sup>(29)</sup>

在有体制保证的前提下，本文的余下部分将从三个层面分析老龄化社会中公共政策的调整需求及转变方向，尝试为政策转变构建一个初步的分析框架。其中，微观是指从个体层面出发所进行的个体及个体间分析；中观是指群体层面，包括老年人群体的整体分析、老年人群体与其他年龄群体的群体间分析；宏观则是指国家层面。

(二) 微观：从以老年人为基础到以“生命周期”为基础

老龄化问题常常被视为只是老年人的问题，即如何为老年人提供经济赡养和公共服务的问题。如果人们能够认识到老龄化将成为未来社会的常态，是一种正常的社会形式，便不难理解仅仅关注针对老年人的公共政策无法应对老龄化社会的诸多挑战。

WHO 曾于 1990 年将“健康老龄化”作为应对老龄社会的战略性目标提出；联合国也于 1992 年通过《世界老龄问题宣言》呼吁全球共同开展健康老龄化运动。近二十年来，与该理念相关的研究与实践在很多国家和地区得到高度重视。根据 WHO 对健康的定义：“健康不仅为疾病、羸弱之消除，而是指一种体格、精神和社会活动能力上的完满状态。”如果人们想以这种状态进入老年，则不仅需要个人的毕生努力，还需要能让这种努力予以成功的制度环境。愈来愈多的研究表明，很多慢性疾病（如心脏病、糖尿病等）的初始危险，在孩童甚至婴幼儿时期即已出现；长寿的生活方式，及其身体、知识和情绪基础，也多是在青年和孩童时期建立的。“健康老龄化”其实是一个生命全程的主题，在年轻时种下健康的种子，才能在晚年收获健康的果实。2002 年，WHO 继“健康老龄化”之后又向第二届世界老龄大会提交了“积极老龄化”的书面建议书。“健康老龄化”侧重于个体发展的延续性，强调

晚年生活能力取决于早年生活的积累。“积极老龄化”则重视参与，它使我们认识到自己在整个生命周期中始终能够发挥潜能，并按照自己的权利、需求与能力参与社会发展。从“健康”到“积极”的升级，使老龄化的议题不再局限于老年人，而成为全民参与的主题。

事实上，“健康老龄化”和“积极老龄化”的目标都无法通过仅仅专注以老年人为基础的公共政策来实现，老年人的健康水平和医疗保健支出问题往往可以通过对年轻人进行健康投资转变其生活和行为方式来改善；老年人的养老金问题也可以通过年轻人劳动生产率和老年人经济参与率的提高来缓解。人生的不同年龄阶段是一个相互关联、彼此重叠的整体，只有将个体生命周期的不同阶段和人口结构的各个层次联系起来考虑，才能够夯实老龄化政策设计的基础。

此外，建立一个健康、积极的老龄社会不单要有足以改变个体发展条件的具体政策，还要能创造出支助性的社会、经济与文化环境。<sup>(30)</sup>随着老龄化的加速，中国政府已经着手对劳动力市场、资本市场、公共养老金制度、社会服务以及传统的支助系统进行调整。除此之外，笔者认为政府的另一更重要任务是主导建立一种新的社会伦理，改变当前社会对老龄化的成见与歧视，并避免人们到达某一年龄以后被置于一种无足轻重的消极地位。只有这样，老年人在寿命普遍延长的同时，才能感到晚年仍可有所作为、生活依然充满意义，这无疑也关系所有人的未来。

(三) 中观：从被动接受到主动参与

对于老年人群体而言，提高他们的经济和社会参与率本就是生命周期为基础的公共政策目标之一。<sup>(31)</sup>在“健康老龄化”和“积极老龄化”的基础上，联合国把建立一个“不分年龄人人共享”的社会作为“国际老年人年”的主题，并随后将其作为应对全球人口老龄化的战略性目标提出。“共享”表明了社会的包容和平等，它蕴含着让老年人有机会继续为社会作出贡献的目标，使老龄发展战略的能动性增强。这一扩容不只是理论的升华，更为公共政策的设计及实施提供了思路。

个体的老化是一种渐进并因人而异的过程。尽管老年人的劳动能力会随着年龄的进一步增大而急剧减弱，但却不会因为 60 或 65 岁的到来而立即消失。不仅如此，人的各项能力在其毕生发展的过程中是不平衡的，不同年龄阶段的个体有着不同的潜在可塑性，不同年龄的群体在生存和

发展中应当通过不断选择和相互补偿来推进社会的现实性发展。从这个意义上讲,年老只是个体生命及事业的自然延续,老年人的需求、能力与潜力在整个生命周期都一直存在。而随着老龄社会的来临,如果仍旧只把老人视为被抚养的对象,实行消极养老,将难以使人口老龄化与社会经济发展相协调。事实上,老年人口中蕴含庞大的人力资本与社会资本,他们是一种尚未被人们充分察觉的重要资源,具有相当的社会与经济潜能。而现有就业制度却将老年人排斥出正规就业市场,现行法定退休年龄也仍在继续半个多世纪前的制度设计,这些政策安排人为地加重了社会应对老龄化的成本。根据测算,在维持现行生育政策不变的情况下,55-64岁的劳动力占劳动适龄人口的比例将由2010年起逐年攀升,在2050年将超过26%;而与此同时,劳动适龄人口占总人口的比例却逐年递减,至2050年降至60%左右。在这样的背景下,推迟退休年龄、提高老年人口(尤其是年轻老年人)的劳动参与率,便呈现出越来越重要的现实意义。

一些西方国家的经验业已证明,老年人继续就业并不意味着减少年轻人就业的机会,通过抑制老年人就业来增加年轻人就业的政策从来就没有产生过显著效果。<sup>[32]</sup>联系中国的国情,尽管短期内刚性地推迟退休年龄的条件尚不成熟,但以政策的形式针对特定人群进行柔性调节无疑成为一种现实可行的路径,并已在部分城市尝试实行<sup>①</sup>。不仅如此,笔者认为还应该扩大公共政策中关于老年人“就业”的内涵,即将老年人可以从事的某些社会服务也考虑进来。据统计,在很多非政府组织和志愿者团体中,老年人的比例一直很高,而且相当活跃,他们已经成为社会进步的巨大推力。

帮助老年人更好地参与社会发展,也能使他们更好地共享社会经济发展的诸多成果。尽管社会参与不单包括就业,但就业无疑是提高老年人在社会经济发展过程中参与率的最佳途径之一。老年人绝不全是被供养的对象,他们不但是消费者,而且是生产者,更是历史的创造者。

#### (四) 宏观: 从应急补缺到可持续发展

中国社会目前形成的一个共识是希望通过建立健全社会保障制度来应对人口老龄化的冲

击。<sup>[33]</sup>然而,传统社会保障的实质只是社会财富的再分配,尽管它能在一定程度上解决社会财富分配的公平性问题,但其本身并不直接创造财富;不仅如此,中国现有的社会保障制度更经常表现为一种针对弱势群体或问题人群的应急补缺策略<sup>[34]</sup>,缺乏中长期战略的视野,难以在老龄化已成为常态的社会情境中承载应有的制度抱负。中国仍是一个发展中国家,这是我们进行公共政策模式选择的前提。虽然发展不是纯粹的经济现象,但经济发展无疑是整个发展过程的最重要因素之一,也是使中国社会在老龄化的前提下继续良性发展的有力保障,这无疑需要相关的公共政策着力实现从应急模式向发展模式的转变。

据测算,无论在何种生育政策方案下,中国15-64岁的劳动适龄人口规模均将持续下降,且不同方案下的劳动适龄人口占总人口比例差别很小,而与此同时的老年人口比例却逐年递增。劳动力绝对数量减少对未来老龄社会的负面影响只能通过提高劳动生产率来平衡,这使投资人力资本成为重要的政策安排之一。以社会养老保险制度的改革为例,目前较多的研究专注于筹资模式转轨的可行性(现收现付制、基金积累制、混合制等),从实物经济的角度来看,养老保险从本质上讲永远是一种靠后代养老的计划,筹资模式的不同仅仅表现于未来老年人口向年轻人口索取物质产品方式的差别。<sup>[35]</sup>不同筹资模式下养老金增长的物质基础完全一样,即下一代就业人口的增长及其劳动生产率的提高<sup>[36]</sup>,而依赖中国未来就业人口增长来维持养老金水平已不啻为一种幻想,下一代劳动生产率的提高将成为唯一的选项。尤其在当前,中国经济还处在能够收获人口红利的机会窗口开启时期,如果当代人仅仅享用人口红利却让未来几代人承担人口负债,将是一种严重的代际不公。笔者认为,代际公平是可持续发展的重要原则,也是涉老政策体系的设计中必须坚持的关键理念之一。不少研究者已对中国未来老年人口抚养比的长期上升趋势忧心忡忡,甚至担心由此大幅增加年轻人口的负担而剥夺未来几代人的利益,招致严重的代际冲突。然而,传统的老年人口抚养比等人口学指标只涉及劳动力的数量与比例,将劳动者的能力平均化、无差别化,在研究中国人口老龄化和人口红利时却应当考虑

<sup>①</sup> 上海市于2010年10月1日起尝试执行企业人才“柔性”退休政策,即允许具有专业特长的人群在到达国家法定退休年龄后,可以在个人意愿和企业需要的基础上由双方协商决定是否推迟(男性至65岁、女性至60岁)申领基本养老金。

劳动者素质的提高和抚养能力的提升。因此，政府应通过公共政策着力推动善用人口红利，将其更多地投资于教育、卫生和家庭福利等直接关乎未来劳动生产率的部门，通过产业结构的提升和劳动力素质的提高来“以质量换数量”，使未来相对较少的劳动人口创造出足以满足老龄社会发展需求的社会财富。<sup>(37)</sup>

此外，为了应对老龄社会以及自然资源收入下降对社保制度的挑战，不少国家都利用过多的外汇储备建立主权养老基金以缓解财务支付压力，并力求在代际间更公平地分配财富，进而实现不同世代人口的代际和谐。尤其是近年来，许多经济体都开始将其庞大的官方外汇储备从央行资产负债表中剥离出来用于建立主权养老基金，如挪威、俄罗斯等。中国目前拥有庞大的外汇储备，顺应这一应对老龄化的国际惯例，不仅可以实现官方储备的投资多元化以实现风险最小化的目标，又可以最大限度地破除由主权财富基金在西方所引发的“中国威胁论”<sup>(38)</sup>，进一步为中国政治、社会和经济的长期可持续发展保驾护航。

## 五、结语

人口老龄化已经成为中国社会经济发展所必须面对的前提之一，它所带来的挑战并不完全在于老年人或老龄化本身，更在于我们的社会对这种前所未有的人口学变化缺乏必要和及时的反应、适应和调整。历史一次次地证明，机遇往往与挑

战共存。目前的当务之急并不是过分担忧现代社会的养老成本，而是使社会各阶层行动起来，对老年人口的能力和潜力从观念上进行重新认识，并以此作为公共政策制定的出发点。各级政府应当进一步加大投入，在关注民生的前提下着力解决目前老年人口所面临的各种现实问题。首先，政府在应对人口老龄化中应寻求行政管理体制上的突破，这是推进公共政策转变的首要保障。在此基础上，就个体的微观层次而言，老龄化政策应将个体生命周期的不同阶段和人口结构的各个层次联系起来，并致力于创造出支助性的社会、经济与文化环境。其次，就群体的中观层次而言，老龄化政策应增强能动性，使老龄化问题成为全民参与的主题，帮助老年人群体更好地参与社会发展过程、共享社会发展成果。再次，就国家的宏观层次而言，老龄化政策应支持中国经济的可持续发展，这是中国社会在老龄化前提下继续良性发展的重要保障。

无论年轻还是年老，每个人都是老龄社会的组成部分，每个人都应当健康长寿并终身贡献。如果人们能够认识到这些，我们必将进入一个“不分年龄人人共享”的新时代，在这里，老年人不再被看作是领取退休金的人，而是社会发展进步的主体和受益人。肯尼迪（J. F. Kennedy）曾经说过“对于一个伟大的国家而言，仅仅给生命以岁月是不够的，还应该给岁月以生命。”这是一个老龄社会所应有的政策诉求。

## （参考文献）

- [8] [12] [29] 彭希哲, 胡湛. 公共政策视角下的中国人口老龄化 (J). 中国社会科学, 2011, (3): 121-138.
- Pifer A, Bronte L. Introduction: Squaring the Pyramid, Alan Pifer and Lydia Bronte, eds., *Our Aging Society: Paradox and Promise*, New York: W. W. Norton, 1986, p. 3.
- Giddens A. *Sociology*, 5<sup>th</sup> Edition, Cambridge: Polity Press, 2006, pp. 162-163.
- 党俊武. 如何理解老龄社会及其特点 (J). 人口研究, 2005, (6): 66-70; 陆学艺. 当代中国社会结构 (M). 北京: 社会科学文献出版社, 2010. 15, 53, 68-71, 175, 408-422.
- [7] UNPD. *World Population Prospects: The 2010 Revision (Population Databas)* [EB/OL]. (2011-05-01) [2011-07-25]. [http://esa.un.org/unpd/wpp/unpp/panel\\_population.htm](http://esa.un.org/unpd/wpp/unpp/panel_population.htm).
- 国家统计局. 2009 中国统计年鉴 (Z). 北京: 中国统计出版社, 2010; 国家统计局. 2010 年第六次全国人口普查主要数据公报 (EB/OL). (2011-04-28) [2011-07-25]. [http://www.stats.gov.cn/tjfx/jd/fx/t20110428\\_402722253.htm](http://www.stats.gov.cn/tjfx/jd/fx/t20110428_402722253.htm).
- 彭希哲. 人口红利的中国特色 (J). 市场与人口分析, 2007, (4): 24-26.
- 蔡昉. 应对人口与就业结构变化带来的挑战 (N). 中国青年报, 2005-05-23.
- 于学军. 中国人口转变与“战略机遇期” (A). 翟振武, 李建新编. 中国人口: 太多还是太老 (C). 北京: 社会科学文献出版社, 2005. 240.
- [13] [17] [19] 陆学艺. 当代中国社会结构 (M). 北京: 社会科学文献出版社, 2010.
- [14] [21] 党俊武. 如何理解老龄社会及其特点 (J). 人口研究, 2005, (6): 66-70.

- (15) [16] 曾毅. 试论二孩晚育政策软着陆的必要性与可行性 (J). 中国社会科学, 2006, (2): 93-109.
- (18) 唐康芬, 许改玲. 农村人口老龄化的特殊性分析 (J). 西北人口, 2007, (2): 85-87.
- (20) 刘骥. 阶级分化与代际分裂 (M). 北京: 北京大学出版社, 2008. 1-10, 36-48.
- (22) 姜向群. 人口老龄化与社会政治 (J). 中国人民大学学报, 1999, (1): 49-54.
- (23) Tang SP. *A General Theory of Institutional Change*. New York: Routledge, 2011, pp. 3-7.
- (24) 穆光宗. 老年发展论: 21世纪成功老龄化战略的基本框架 (J). 人口研究, 2002, (6): 29-37.
- (25) [26] 道格拉斯·C. 诺思. 制度、制度变迁与经济绩效 (M). 杭行译. 上海: 上海人民出版社, 2008. 1-13, 30, 110.
- (27) 李建民. “未富先老”还是“未备先老” (J). 人口研究, 2007, (4): 52-55.
- (28) 郑秉文. 中国社会保障制度60年: 成就与教训 (J). 中国人口科学, 2009, (5): 2-18.
- (30) 邬沧萍, 姜向群. “健康老龄化”战略刍议 (J). 中国社会科学, 1996, (5): 52-63.
- (31) 徐月宾, 刘凤芹, 张秀兰. 中国农村反贫困政策的反思: 从社会救助向社会保护转变 (J). 中国社会科学, 2007, (3): 40-53.
- (32) 王树新, 杨彦. 老年人力资源开发的策略构想 (J). 人口研究, 2005, (3): 63-69.
- (33) 陈友华, 沈晖. 关于人口老龄化七大认识问题的反思 (J). 探索与争鸣, 2010, (6): 20-23.
- (34) 张秀兰, 徐月宾, Midgley. 中国发展型社会政策论纲 (M). 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2007. 7-30.
- (35) Barr N. Reforming Pensions: Myths, Truths and Policy Choices, *International Social Security Review*, 2002, pp. 3-36.
- (36) 袁志刚. 中国养老保险体系选择的经济学分析 (J). 经济研究, 2001, (5): 13-19.
- (37) 彭希哲, 邬民乐. 养老保险体系可持续性与劳动生产率增长 (J). 人口与经济, 2009, (2): 92-96.
- (38) 郑秉文. 中国建立“主权养老基金”的紧迫性及国际比较: 应对“中国威胁论”与外汇储备二次分流的战略思考 (J). 国际经济评论, 2008, (3-4): 43-52.

(责任编辑: 何 频)