解放军报/2013 年/8 月/29 日/第 007 版
时事纵横

对拥有世界上老龄人口最多的国家来说，“养老问题”已经横亘在我们面前，既让不少老年人陷入“养老困境”，也让一些年轻人背负巨大压力。中国正在直面未富先老的严峻挑战——

养老五问

霍建刚　本报记者　张天南

对话嘉宾

张翼 中国社科院社会学所副所长

党俊武 中国老龄科学研究中心副主任

“十二五”时期养老保障制度建设专项行动

1、实现新农保制度全覆盖；

2、建立并全面实施城镇居民社会养老保险制度；

3、推进事业单位养老保险制度改革；

4、研究制定公务员和参照公务员法管理单位的工作人员养老保险办法；

5、建立基本养老保险参保人遗属待遇制度；

6、建立基本养老保险参保人病残津贴制度。

一问 如何看我国面临的老龄化？

记者：近段时期，围绕养老的话题不断增多。先有媒体报道多个省市养老金入不敷出，后有劳动力人口首次下降、人口红利是否消失的讨论。在今年的全国两会上，一些代表委员针对是否延迟退休年龄、取消“双轨制”等展开了热烈讨论。在您看来，养老难题究竟难在哪里？

张翼：与一些发达国家相比，我国人口老龄化面临的挑战有着特殊的背景。发达国家是在基本实现现代化后进入老龄社会的，属于“先富后老”或者“富老同步”，而我国则不同，是在尚未实现现代化就提前进入了老龄社会，属于典型的“未富先老”。

首先是分布不均衡。随着农民外出务工人员数量的增加，我国农村老年人“空巢家庭”比例达到 38.3%，使得我国的人口老龄化问题在抚养结构的老龄化与劳动密集的老龄化上出现了错位。这导致两种结果，从劳动力老龄化来说，农村比较严重；而从家庭抚养老龄化上看，城市比较严重。

其次是养老保障体系建设不足。人口年龄结构从成年型进入老年型，法国、美国、英国分别用了 115 年、66 年、45 年，而我国仅用了 18 年。尽管我国养老保障体系已初步建立，但面对短时期内集中爆发的老龄化问题，制度的完善、待遇的提高不可能一蹴而就，导致与快速增长的养老需求形成反差。

第三个是老年人患病几率非常高。当下，老年人患病后子女负担过重的问题日益凸显，尤其是对于一些失能、残疾的老年人，精心的护理是必不可少的。在一些西方国家设有老年护理基金，用于帮助那些体弱多病的老年人，我们也要逐渐建立这个基金。

党俊武：家庭的日益小型化，导致养老功能不断弱化。养儿防老是我国传统的养老方式。而如今，由于独生子女政策的实行，加上人口流动的加快，作为家庭单元日益小型化甚至空巢化。目前，我国独生子女家庭已占三分之一，“4—2—1”（四位长辈、一对小夫妻再加一个孩子）家庭结构模式日趋普遍，家庭所能提供的养老资源越来越少。

再就是受历史因素的影响，个人养老储备不足。养老储备是从年轻时开始的，无论是基本养

老保险，还是个人储蓄养老，大部分是在退休前积累起来的。改革开放以前，我国长期实行“低工资、多就业”的政策和单位内部退休养老制度，这些老年人在中青年时个人财富积累其实并不多。

二问　如何用制度保证老有所养？

记者：为了使老年人安度晚年，近年来国家采取了一系列政策措施，以甘肃为例，该省今年以来启动了农牧区“老年互助幸福院”试点，在农牧民聚居区建设“托老所”，老年人尤其是孤寡老人白天可以在家门口的互助幸福院吃饭、进行文娱活动，晚上可以回家休息。从我国老龄化现状看，如何用制度保证老有所养？

张翼：改革开放以来，我国用较短时间陆续建立了社会统筹与个人账户相结合的养老保险制度。但不容忽视的是，还存在一些问题亟待完善。如基本养老保障水平偏低，城乡居民基本养老金最低标准才 55 元，并且正常调整机制还未建立；基本养老保险可持续发展面临着较大压力，多支柱养老保障体系还不完善；公务员与企业职工、职工与居民之间存在多重制度并行，不同制度之间待遇相差大。

目前，我国已在山西、上海等五省市开展事业单位养老保险改革试点，深圳等地还进行了聘任制公务员养老保险改革尝试。下一步，国家将统筹研究机关、事业单位、企业职工和城乡居民的养老保险制度改革，搞好顶层设计，从根本上解决“双轨制”矛盾。另外，除了好的政策机制外，政府应该通过更好的服务方式，给市场孵化出来的养老机构、养老资源以可持续性的扶持，如资金、技术培训、土地使用等。

党俊武：的确，为了使老年人安度晚年，近年来国家采取了一系列政策措施，如基本建成覆盖城乡居民的社会养老保险体系，目前参保人数达到 7.9 亿人，比原计划提前了 8 年；比如，连续 9 年提高企业退休人员基本养老金，从 2005 年的 700 元提高到 2013 年的 1900 元左右；再比如，2013 年 7 月 1 日，新修订的《老年人权益保障法》正式实施。其中一项内容引人关注，规定子女“应当经常看望或者问候老人”，等等。

我想，要使老有所养从制度上得到保障，必须确保基本养老金按时足额发放。据测算，未来十几年我国基本养老保险统筹基金不存在“缺口”，但如果现行政策不变，受人口老龄化、养老保险历史债务因素的影响，2030 年后统筹基金将出现当期支付“缺口”。

同时，还要强化制度约束，让养老金“水涨船高”。过去几年，我们主要致力于扩大覆盖面，填补城乡养老保险制度空白，今后将重点解决保障水平相对较低的问题。据我了解，北京、浙江等地提高了居民基本养老金标准，有关部门还在研究建立保障水平调整机制，将根据经济发展、财政收入、物价变动等因素，实现养老金的合理稳定增长。

三问　如何推动社会力量唱“主角”？

记者：近日召开的国务院常务会议指出，要在政府“保基本、兜底线”的基础上，推动社会力量成为发展养老服务业的“主角”，并提出支持社会力量举办专业化养老机构，鼓励境外资本投资养老服务业。您认为此举的目的是什么？

张翼：这里面有两个原因。一个原因是我国已经进入一个快速老龄化的时期。尤其在城市，整个城市化水平达到 52.6%的时候，城市户籍人口老龄化的速度加快了。根据民政部公布的数据，截至 2012 年底，我国 60 岁及以上老年人口已达 1.94 亿，占总人口的 14.3%，预计在 2013 年突破 2 亿，2034 年突破 4 亿。另一个原因是，城乡养老机构“一床难求”的情况十分普遍，截至 2012 年，全国每千名老年人拥有的社会养老床位数仅为 21.5 张。因此，仅仅依靠政府的力量还不能完全解决近 2 亿老年人的养老问题。政府目前关注的养老服务对象主要还是民政重点关注的“三无”、低保和特困老人，所以必须和市场相结合，借助市场的力量达到社会资源的优化配置，让普通老人也能享受到较完善的养老服务。

党俊武：我国是世界上 60 岁以上老年人口最多的国家，失能老年人口和高龄老年人口的数量也是世界上最多的，面对这么大的服务需求，必须统筹发挥各个主体的作用。放开民间投资、

境外资本进入养老服务业，既能满足老年人多层次需求，改善民生，又能激发市场活力，补上行业发展的“短板”。同时，养老服务业涵盖老年人衣食住行、医疗服务、文化健身娱乐等多个领域，发展潜力巨大。在当前一些经济领域投资趋于饱和、产能过剩的背景下，加快发展养老服务业，特别是鼓励民间投资和境外资本加盟经营，有助于调整投资结构、拓展消费需求，推动中国经济转型升级。

四问 如何厘清政府与市场服务边界？

记者：年龄变老的事实，是自然规律，我们无法扭转；但养老的现状，我们通过努力可以改变。破解社会养老困境，完善养老服务体系建设，这关乎每个人。您对此是怎么看待的？

张翼：有位哲人说过，人口就是一个国家的命运。现在很多国有养老资源实际上从建立到土地使用的需求，再到服务人员的进入，很多都需要当地政府的资金支持，对地方财政的压力非常大。支持社会力量举办专业化养老机构，鼓励境外资本投资养老服务业，能够缓解这方面的压力。

下一步，在落实好“以居家为基础、社区为依托、机构为支撑”的基础上，要调动社会各种力量参与，大胆创新多层次、多主体养老模式，推动养老服务社会化、市场化和产业化，构筑新型的、覆盖全社会的养老体系，使老年人有较好的服务保障。

党俊武：养老问题的实质是养老需求和社会支持系统之间的矛盾。在近日召开的国务院常务会议上，我注意到有这样一项内容，要分层分类提供养老服务。公办养老机构重点做好为无收入、无劳动能力、无赡养人和抚养人、失能半失能等生活困难老年人提供无偿或低收费服务。通过简化和规范程序，减免行政事业性收费，支持社会力量举办专业化养老机构。这有助于厘清政府与市场在养老服务资源配置上的边界，明确政府的兜底职责，同时，为社会力量参与养老服务“松绑”。

五问 如何在服务中体现我们的优势？

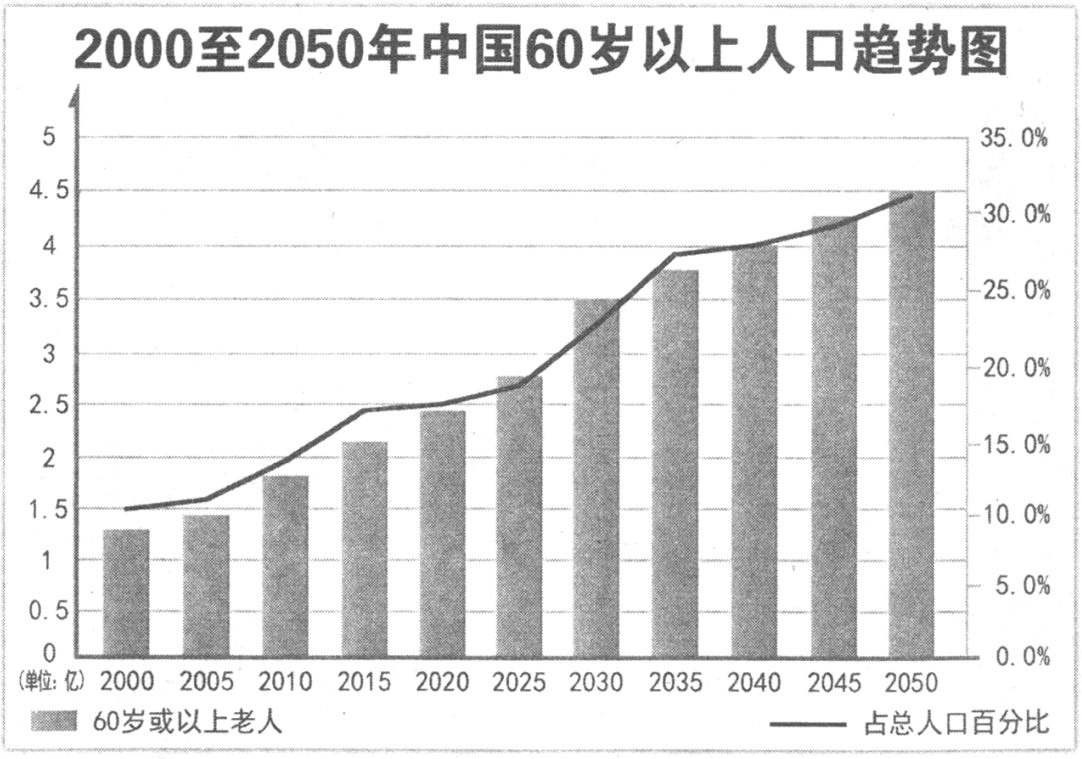
记者：我国是个未富先老的国家，已是不争的事实。同时，还应看到，我国的传统文化、我国的制度与组织结构还有许多尚待发掘的“富矿”。应对老龄化问题，我们如何发挥自己的优势？

张翼：我国的老龄化现实是严峻的，我想在制定养老政策措施的同时，也要清楚地看到，解决养老问题我们有自己的优势。这是因为我国有深厚的文化积淀、社会制度的优势、基层组织的建设和社区建设资源的储蓄等积极因素，这些形成了应对我国养老问题的有利条件。再就是日趋完善的社会组织体系。城市的老年娱乐文化，都或多或少地得到社区的支持，这是一个有群众基础、又有地方政府支持的服务平台。

记者：从未来十年看，在应对养老问题上，您认为关键的点是什么？

张翼：“老吾老以及人之老”，是千百年来神州大地普通百姓的美好愿望。保障人人老有所养、老有所依，更是我们党和政府应对养老问题的雄心和承诺。伴随着传统社会向现代社会转型，“家庭人”逐渐成为“社会人”，传统家庭养老功能较为有限，社会养老保障应运而生。同家庭养老相比，社会养老保障无疑具有长期性、稳定性，可以在更广阔的范围领域分担养老风险。

党俊武：未来十年，也就是从现在到 2022 年，是我们应对老龄化的重要战略期。因为从 2023 年起，许多“60 后”开始步入老年，这将引发我国最大规模的一波老龄化浪潮。所以，在 2022 年之前，我们的各项政策要做好充分准备，要抓住这个机遇期，过好这一关。这就需要充分动员政府、社会、市场三个方面的力量，形成合力，共同应对老龄化浪潮的冲击。


2000至2050年中国60岁以上人口趋势图
5
4.5
4
3.5
3
2.5
2
1.5
1
0.5
0
35.0%
30.0%
25.0%
20.0%
15.0%
10.0%
5.0%
0.0%
(单位:亿)
2000
2005
2010
2015
2020
2025
2030
2035
2040
2045
2050
60岁或以上老人
占总人口百分比