

# 应对中国人口老龄化的治理选择<sup>\*</sup>

胡 湛 彭希哲

摘 要：人口老龄化已成为中国社会的常态，而现有治理模式及制度安排仍缺乏结构化和系统性的反应与适应，相应治理研究亦遭遇困境。中国老龄社会的治理选择应基于“中国特征”并将其转化为“中国优势”，实现从碎片化管理向整体性治理、从聚焦于老年人口向强调全人口全生命周期的转变，并将政策调节逻辑从“以人口变动适应制度”转型为“以制度变革适应人口”。当前的老龄战略及政策布局应立足于我国人口态势和老龄化发展规律进行战略配置，在文化和制度传承的基础上更新理念和创新制度，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，加强对老年人群体演化和未来老龄社会发展的研判，并以此为基础选择政策调整乃至重构的切入点。

关键词：人口老龄化 整体性治理 公共政策 中国方案

作者胡湛，复旦大学社会发展与公共政策学院副教授（上海 200433）；彭希哲，复旦大学人口与发展政策研究中心教授（上海 200433）。

人口老龄化已成为中国社会的常态。<sup>①</sup>它是现代社会发展的自然过程，也是人口再生产模式从“传统型”向“现代型”转变的必然结果，可以被看作社会现代化的重要标志之一。从本质上讲，老龄化没有好坏之分，所谓的“问题”或“挑战”不完全来自于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。中国自2000年进入传统意义上的老龄社会已近20年，无论政府还是民众对老龄化已有直接认识，学界研究亦日趋深化，但整个社会对其应对却仍存诸多认知误区，并习惯将其当成一种不正常的人口和社会态势，相当多的研究也都是在传统的逻辑框架内探讨防止或延缓老龄化的种种途径。这在很大程度上是用20世

\* 本文为国家自然科学基金重大项目“整体性治理：应对老龄社会的公共管理与公共政策重构研究”（71490735）及面上项目（71874031）阶段性成果，并得到复旦大学社会发展与公共政策学院科研发展基金支持。

① 彭希哲、胡湛：《公共政策视角下的中国人口老龄化》，《中国社会科学》2011年第3期。

纪的思路和方法来应对 21 世纪的挑战，其治理空间与政策效能已捉襟见肘。

作为一种不可逆转的人口态势，老龄化的影响已渗透到中国社会的方方面面，其发展进程与中国特色社会主义进入新时代相同步，并始终伴随“两个一百年”奋斗目标的实现过程。在此背景下，应对中国人口老龄化的治理模式无疑要基于整体性的中国思考，在更新观念和创新制度的基础上跳出传统理论与框架的桎梏，以形成新时代的中国方案。

## 一、反思老龄社会治理的研究困境

中国总人口在未来十多年内将继续增长，而老年人口的增长速度快于总人口，其近期增长主要源自 20 世纪五六十年代的出生高峰人群。2015—2050 年间，中国老年人口（65 岁及以上）规模将从 1.4 亿增至 3.65 亿左右，<sup>①</sup> 预计在 2055—2060 年达到峰值（4 亿以上），之后的老龄化速度将明显放缓，进入所谓“高位平台期”，至 2100 年老年人口比例仍将维持在 30% 左右的高水平。2025—2030 年起老年人口自身结构的老龄化将开始凸显，<sup>②</sup> 而 2015—2035 年是老龄化增速最快、波动最大的时期，也是社会抚养比相对较低、老年人口结构相对最年轻的时期，尤其 2020 年前后还将出现暂时的“底部老龄化”和“顶部老龄化”同时弱化现象，<sup>③</sup> 应对老龄社会的战略和战术储备应在此期间完成。从目前来看，应对老龄化挑战的主要障碍不全是“未富先老”，<sup>④</sup> 而是“未备先老”或“慢备快老”，现有治理模式及制度安排对这些变化仍缺乏结构化和系统性的反应及适应，相应治理研究亦存囿限。

- ① 联合国 2015 年预测 2050 年中国 65 岁及以上老年人口为 3.71 亿，比例为 27.6%；郭志刚 2012 年预测 2050 年中国老年人口（65 岁及以上）为 3.54 亿，比例为 25.2%；国家人口发展战略研究课题组 2007 年预测结果为 3.22 亿和 22.7%；本研究用随机概率预测中位数为 3.65 亿和 27.6%，80% 的概率区间为 3.23 亿—4.06 亿和 25.4%—29.2%。参见 United Nations, *World Population Prospects*, <http://esa.un.org/unpp>, 2015-11-5；郭志刚：《重新认识中国的人口形势》，《国际经济评论》2012 年第 1 期；国家人口发展战略研究课题组：《国家人口发展战略研究报告》，北京：中国人口出版社，2007 年；等等。
- ② 据笔者测算，2025 年之后，老年人口结构将开始出现明显的高龄（80 岁及以上）比例增高、低龄（60—69 岁）比例降低。
- ③ 笔者对不同出生队列人口的分析及预测表明，新进入老年的人口在 2019—2021 年间显著减少（对应 1959—1961 年出生人群），而生育政策调整后 0—14 岁少儿比例在此期间仍处于上升期。
- ④ 不少西方国家在尚未达到中国现有人均 GDP 水平时已建立起比较健全的基本社会保障制度。例如：2009—2012 年中国经济发展水平已与西欧 12 国（法国、德国、英国等）1965 年相当，但这些国家均早于 1960 年建立了基本覆盖全民的社会保障制度。参见陈友华：《关于人口老龄化几点认识的反思》，《国际经济评论》2012 年第 6 期。

首先,应对中国人口老龄化的基础治理理论尚未形成。中国人口老龄化的深化进程与建设社会主义现代化强国的时间表基本同步,传统的建立在年轻人口占绝对主体基础之上的社会治理模式和制度安排架构都需要根据老龄化的发展态势作出相应调整乃至重构,老龄社会的治理应内嵌于新时代的公共治理。2013年中共十八届三中全会将“推进国家治理体系和治理能力现代化”作为全面深化改革的总目标之一,强调从“社会管理”到“社会治理”的转变,<sup>①</sup>2017年党的十九大报告更明确提出“加强和创新社会治理”以“打造共建共治共享的社会治理格局”。<sup>②</sup>这些理念与方案不仅为中国新时代的公共治理确立了路径,也为老龄社会的治理提供了宏观理论框架。然而,“治理”概念本身具有“问题导向”和“结果导向”的特点,<sup>③</sup>具体的治理体系将根据现实议题的变化而不断演化,以与社会发展现状不断适配。尽管从中央到地方都已针对老龄工作形成了初步宏观治理格局,但现有涉老制度与政策安排仍未全面脱离“政府主导型”和“管控型”<sup>④</sup>的社会管理模式,诸多问题尚未澄清,例如现行老年和老龄定义是否合理、老龄社会的就业形态和福利模式会否颠覆、传统文化在老龄社会中的作用机制等,这使得应对中国人口老龄化的基础治理理论尚未形成,具体的治理体系尚未落实,因而难以实现从一元主导到多元共治、从查漏补缺到持续发展、从管控维稳到共建共享的治理格局转变。

其次,现有社会认知混沌,存在误判人口及老龄形势的风险。人口老龄化是近年引起社会各界高度关注的一个较新议题,在社会上和研究中,“悲观论”和“政府全能全责论”仍有不少市场,一些似是而非的理论观点也时有涌现。更多的研究则习惯将老龄化问题看作只是老年人的问题,即如何为现在和未来的老年人口提供经济赡养和公共服务,由此形成的政策建议和相关职能部门也更多关注老年人工作的开展和老龄事业的发展,而非整个老龄社会的应对。<sup>⑤</sup>事实上,这些现象大多源于传统的概念、工具和框架与当前社会现实日益脱节,这种不匹配尤其体现在现行老年及老龄标准上。联合国自20世纪中叶起推行的老年定义依赖于单一

① 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,北京:人民出版社,2013年,第3、49—50页。

② 习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告(2017年10月18日)》,北京:人民出版社,2017年,第44、49页。

③ 燕继荣:《社会变迁与社会治理——社会治理的理论解释》,《北京大学学报》2017年第5期;李强:《怎样理解“创新社会治理体制”》,《毛泽东邓小平理论研究》2014年第7期。

④ 窦玉沛:《从社会管理到社会治理:理论和实践的重大创新》,《行政管理改革》2014年第4期。

⑤ 吴玉韶:《积极应对人口老龄化的几点认识》,“应对老龄化的挑战”高端圆桌会议论文,上海,2018年5月26日。

的生理年龄指标,<sup>①</sup> 并由此形成人口老龄化的判定标准,这在很大程度上反映了当时预期寿命的限制和各国政府对养老保障的考量。从确定这些标准至今,人类社会已经历巨大的人口、健康及疾病谱转变,<sup>②</sup> 其经济社会关系也产生了重大变革,因而近 10 年来,如何重新定义老年/老龄化一直是国际学术界关注的前沿。例如,有欧洲学者提出“Prospective Aging”(预期老龄化),以基于“期望余寿”而不是“已存活年份”来重新审视老龄化。<sup>③</sup> 基于这些新的框架及工具重新判断中国乃至全球人口形势会发现,老龄化尽管仍呈上升趋势,幅度却多有缓和,劳动适龄人口比例也大多在 21 世纪后半叶开始回升。不难看出,一旦跳出旧概念和旧框架的桎梏,我们对人口老龄化态势将会有个全新的认识,这不仅源于中国人口再生产模式的变动,也是国家治理模式改进、人民生活方式改变以及科技发展的合力使然,并必然影响到与老龄化相关的国家治理模式和制度政策的设计。

再次,现有涉老制度与政策安排研究尚未形成中国方案。治理模式及其相关制度安排有鲜明的国家特征,虽然那些先期进入老龄化的西方发达国家为后进者提供了丰富的经验和前车之鉴,但对于中国这样的人口大国,基本国情、社会架构、发展阶段和文化特征等方面的差异使得我们无法生搬硬套其制度及政策模式,何况不少西方国家自己也正深陷泥潭。如何在尚未全面实现现代化的条件下应对老龄社会的诸多挑战,目前尚无系统的他国经验可供中国借鉴。近年来我国政府和学界已开展多项大规模老龄研究,<sup>④</sup> 不同领域的学者从不同学科出发,对中国老龄化议题进行了较为系统的探索,并形成丰富的学理性成果,其中具体的对策研究则相对集中于以生育政策为重点的人口政策调整、与老年人相关的政策调整和单一部门的政策调整等方面。<sup>⑤</sup> 不难想象,这些应用研究仍不同程度地存在着将老龄化视为“问题”

① 联合国 1956 年确定将 65 岁及以上人口视为老年人口,此后又根据发展中国家的情况,提出 60 岁与 65 岁两个老年标准。

② Sergei Scherbov and Warren C. Sanderson, “New Approaches to the Conceptualization and Measurement of Age and Aging,” *Journal of Aging and Health*, vol. 28, no. 7, 2016.

③ IIASA (International Institute for Applied Systems Analysis) 的 Prospective Aging 重新定义老年标准为:人口平均期望寿命减去 15 年,即当人口的期望余寿小于或等于 15 年时视为进入老年期,该老年定义将会随着人口预期寿命的持续延长而动态变化。参见 Warren Sanderson and Sergei Scherbov, “Remeasuring Aging,” *Science*, vol. 329, 2010; Warren Sanderson and Sergei Scherbov, “Rethinking Age and Aging,” *Population Bulletin*, vol. 63, no. 4, 2008.

④ 例如“国家人口发展战略研究”和“国家应对人口老龄化战略研究”等大型决策咨询项目,中国老年人口健康影响因素跟踪调查 (CLHLS)、中国健康与养老追踪调查 (CHARLS) 和中国老年社会追踪调查 (CLASS) 等大型追踪调查项目。

⑤ 彭希哲、胡湛:《公共政策视角下的中国人口老龄化》,《中国社会科学》2011 年第 3 期。

或“挑战”的倾向，较多着眼于单项或局部的静态政策问题，尚未形成基于中国思考的整体性框架。正如前文所强调，人口老龄化已成为中国社会的常态，其进程涉及个体发展的各个阶段和人口结构的各个层次，不可能只因生育政策的调整而得到根本性逆转，也不可能仅仅通过优化老年人福利而消弭其压力，更不可能依靠传统“部门政策”的单打独斗而扭转当前治理困境。与西方发达国家不同，中国是在经济未发达、就业不充分和社会保障未完善的情况下进入老龄社会，这就要求中国寻求一种更加多元的应对老龄化的整体性治理模式及政策体系，<sup>①</sup> 而中国独特的政治体制、人口规模、经济体量、文化传统和家庭模式也是我们必须关注的特征，并由此形成整体性应对方案。

此外，现有研究及实践对人口社会变迁过程中的“不确定性”把握不够。治理是一个不断与社会发展现状和制度变迁形势相互适配的动态过程。尽管学界对中国人口老龄化的一些基本特征，如基数大、速度快、区域不均衡、高龄老人和失能老人多、空巢化和独居化加剧等正逐步形成共识，但中国的老龄化毕竟仍在不断发展之中，其治理过程尚有一系列“不确定性”需进一步把握。具体而言，本文认为以下四个方面应特别关注。

(1) 劳动力总供给开始下降，就业结构与模式面临结构性转变。我国劳动适龄人口在老龄化的背景下总体呈现下降趋势，目前按传统概念推算的劳动力供给已经出现拐点，潜在劳动力总量将持续缩减且结构趋于老化，<sup>②</sup> 但中短期内我国的劳动力供给依然充足，未来20年间将始终稳定在9亿以上。随着我国产业结构优化升级的深化，对劳动密集型产业的廉价劳动力需求正逐渐下降，而对资本和技术密集型产业的高端劳动力需求则逐步上升，劳动力供给结构与需求结构的不匹配是未来一段时期内劳动力市场的主要矛盾。与此同时，以人工智能和物联网为代表的科技进步正对劳动就业的传统模式形成冲击，这种“技术性破坏”将在缓解未来劳动力短缺的同时淘汰部分传统职业，<sup>③</sup> 并产生新的就业方式和职业形态，就业模式的多元

① Andrew Mason and Ronald Lee, “Reform and Support Systems for the Elderly in Developing Countries: Capturing the Second Demographic Dividend,” *Genus*, vol. 62, no. 2, 2006; Richard Jackson, Keisuke Nakashima and Neil Howe, *China’s Long March to Retirement Reform: The Graying of the Middle Kingdom Revisited*, Washington: CSIS, 2009; 蔡昉、孟昕：《人口转变、体制转轨与养老保障模式的可持续性》，《比较》2003年第10期；邬沧萍、王萍：《积极应对人口老龄化》，《求是》2009年第7期。

② 据笔者测算，15—59岁的传统概念下劳动年龄人口规模在21世纪内预计缩减3亿左右，其中2亿的缩减将发生在近20年内，而与此同时，45岁及以上的劳动年龄人口比例将稳步上升。

③ Carl B. Frey and Michael A. Osborne, “The Future of Employment: How Susceptible Are Jobs to Computerisation,” *Technological Forecasting & Social Change*, vol. 114, 2017;

化和层叠化<sup>①</sup>将趋于普遍。在此背景下，已无法仅仅依靠加强传统劳动力教育投资和加快农村劳动力转移来应对，而必然涉及对老年人力资源（特别是中高端人才）的开发利用、对某些行业从业人员的转移安置与再教育，甚至涉及劳动力市场的重构等一系列更为复杂的议题。

(2) 老龄化的区域差异增加了应对复杂性，但也创造了政策回旋空间。我国人口老龄化的地区差异主要受到本地人口转变和人口迁移流动两大因素的影响，表现为由东向西的梯次特征，城乡差异则体现出明显的“城乡倒置”特征，<sup>②</sup>这与经济社会发展水平的差异和城镇化的加速推进密切相关。人口城乡转移是我国当前农村人口老龄化的主导因素，<sup>③</sup>这种人口转移又同时有效降低了城市常住老年人口比重。这些现象在我国新型城镇化战略推进期间会持续发酵，其间的老龄化压力将通过人口流动更多地传导至中西部地区（主要是农村）。尽管这会在全国层面增加应对老龄化的复杂度，但也为城镇（尤其是东南部）有效延长了人口红利窗口期，创造了政策的回旋空间。

(3) 家庭模式变迁将增加未来养老制度安排的不确定性，其机遇与风险并存。无论中国还是外国，居家养老都是最主要的养老形式，所有老年人都或多或少地通过家庭或社区获取养老服务。一方面，随着我国家庭户规模的不断缩减、家庭结构的不断简化、老年人居住模式出现结构转变、非传统类型家庭大量涌现，“少子老龄化”的现代家庭在养老抚幼方面的传统功能受到磨损。另一方面，中国传统家庭伦理和家庭文化仍具有强大的凝聚力，现代科学技术对日常生活方式的影响极大扩展了家庭的空间联系，家庭成员（主要是亲子）之间的传统互助网络仍以新的形式继续存在，<sup>④</sup>这是中国式养老乃至中国式老龄社会应对战略中不可或缺的重要支柱。在家庭政策仍系统性缺位的情况下，这些现象将给未来制度安排带来

Anton Korinek and Joseph E. Stiglitz, “Artificial Intelligence and Its Implications for Income Distribution and Unemployment,” NBER Working Papers, no. 24174, 2017.

- ① 层叠化是指个体同时具备多种就业身份，可并行且相对独立。例如互联网经济的发展已使传统正规就业群体中的许多人同时具备了其他非常规就业身份，如利用业余时间开网店、代购、代驾、开网约车等。
- ② 据笔者对普查资料分析显示，2000—2010年，我国城市老龄人口比重从6.36%升至7.68%，增加了1.3个百分点；乡村则从7.10%升至10.06%，增加近3个百分点。乡村现有老龄人口比重比城市高出三成，十年间乡村老龄人口比重增幅更是高出城市1.3倍。无论从老龄化水平还是从老龄化发展速度来看，乡村均远远高于城市。
- ③ 朱勤：《城镇化对中国城乡人口老龄化影响的量化分析》，《中国人口科学》2014年第5期。
- ④ 彭希哲、胡湛：《当代中国家庭变迁与家庭政策重构》，《中国社会科学》2015年第12期；胡湛、彭希哲：《中国当代家庭户变动的趋势分析——基于人口普查数据的考察》，《社会学研究》2014年第3期。

很大的不确定性。

(4) 老年人口健康水平不断提升,但其政策价值仍有待挖掘。2010年,我国男性和女性老年人口(60岁及以上)的余寿分别为20.04岁和23.14岁,生活自理预期寿命为17.22年,平均带残存活时间约为2.53年,<sup>①</sup>相比2000年均稳步提升。不同口径的老年人口失能率区间为10.48%—13.31%,<sup>②</sup>其中中重度失能老人比例未超过3%。需要特别指出的是,人口寿命提高在带来效益的同时也会产生成本及压力,即“胜利的成本”乃至“胜利的失败”,<sup>③</sup>而现有的制度安排模式尚未对我国老年人口健康水平提升这一现实进行必要的调适,对其效益未有效利用,对其可能带来的压力也未及时反应,这尤其反映出社会保障系统和老龄科技发展的滞后性,并可能由此形成所谓“长寿风险”<sup>④</sup>问题。

## 二、应对人口老龄化的治理思路转变

中国特色社会主义已进入新时代,在社会主要矛盾转化的同时,社会经济发展、科学技术和人民群众的生产生活方式也发生了全面变革,社会建设路径正在从“社会管理”向“社会治理”升级。中国的人口老龄化进程与这划时代的变革相同步,然而老龄治理格局却囿于其惯性和现实瓶颈,仍未全面实现治理转型。在此背景下,积极应对中国人口老龄化必须跳出在传统逻辑框架内探讨防止或延缓老龄化的路径依赖,不仅避免局限于“在旧框架内解决新问题”的思路,更要抛掉局部的、静态的治理模式调整或政策调节思路,进而从全局的、动态的视角来重新思考整体性治理的战略布局。

具体而言,应对人口老龄化的治理思路应首先实现如下转型。

- 
- ① 张文娟、魏蒙:《中国老年人的失能水平和时间估计》,《人口研究》2015年第5期。
- ② 2010年“中国城乡老年人口状况跟踪调查”数据的老年人口失能率最高,达到13.31%;2011年“中国健康长寿影响因素跟踪调查”数据的失能率最低,为10.48%;2010年“六普”数据的老年人口失能率为11.20%。参见张文娟、魏蒙:《中国老年人的失能水平到底有多高——多个数据来源的比较》,《人口研究》2015年第3期。
- ③ “胜利的成本”(Cost of Success)是指人类寿命提高(即所谓“胜利”)在带来效益的同时也是有成本的,例如健康较差的高龄老人存活率提高就会给社会长期照料和亿万家庭生活质量带来严峻考验。一种更悲观的理论则认为,老年人寿命延长同时使虚弱者存活将导致老年人群中残障比例增加,是一种“胜利的失败”(Failure of Success)。参见Yi Zeng et al., “Survival, Disability in Activities of Daily Living, Physical and Cognitive Functioning Among the Oldest-old in China: A Cohort Study,” *The Lancet*, vol. 389, no.10079, 2017.
- ④ 一般指个体或群体的实际寿命高于预期寿命所产生的财务风险。

### （一）从强调“中国特色”向构建“中国优势”转变

如何系统应对老龄社会对全球社会都是一个亟待解决的新问题，先期老龄化国家确有许多成功经验可为我所借鉴，我国学术界和政府部门近年在有关养老问题上的咨政建议和政策举措亦大多以先期老龄化国家的经验为基础或与其对标，这在我国老龄研究的发展初期是一个必然选择。然而治理模式转型和制度体系改革是一个持续的过程，各国之间存在某些共同趋势，但更多表现出显著的差异和个性特征，无法简单地模仿引用。中国国情及其所处时代的特殊性，使应对老龄化的中国方案必须基于中国思考。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，这些传承数千年的中国文化是中华文明得以延续的重要基础，也将奠定中国式养老的伦理基础，并极大拓展养老资源乃至应对老龄社会的资源格局。不仅如此，家庭始终是中国社会的中坚力量，中国家庭对代际责任和代际公平的诉求会在消化吸收社会转型成本的同时保持社会稳定，这将为我们应对老龄社会提供独特的优势和资源，并关系到当下中国社会能否在老龄化的前提下顺利完成传统与现代的历史转换。应对老龄化的中国治理方案无疑应基于这些“中国特色”，并逐渐将其转换为“中国优势”。

### （二）从“碎片化管理”向“整体性治理”转变

应对中国人口老龄化的治理模式和政策体系并不是孤立的策略或对策集合，而是中国整体发展战略中的有机组成部分，应更多置于国家整体发展框架中加以思考和布局，这首先需要突破传统体制机制的固有制约。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及管理有碎片化及空心化的趋势，<sup>①</sup> 各类老龄政策在不同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，更遑论部门权责交叉和政策摩擦的现象，这会使老龄社会治理模式和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。老龄化的影响已经渗透到中国社会的各个领域，它所呈现的是一套跨越功能边界的非结构化公共事务问题，分工细密、层级分明、专业导向和行政驱动的传统政府管理模式难以实现有效治理。因而需要借鉴“整体性治理”（holistic governance）的战略视角来调节乃至重构目前我们为了解决老龄问题而实施和运作的公共政策和公共管理体系。整体性治

<sup>①</sup> 郑秉文：《中国社会保障制度 60 年：成就与教训》，《中国人口科学》2009 年第 5 期。

理是在20世纪末开始崭露头角的公共管理与公共政策理论范式,<sup>①</sup>它首先对新公共管理运动所主张的分权、市场化和民营化进行了反思和调整,强调政府进行全面协调的必要性及能力;其次在传统的行政协调上引入新的合作伙伴和工具,并重视现代信息技术在治理中的作用;此外还将民众作为积极的公共服务生产者和治理主体,突破了传统公共行政学的本位主义。<sup>②</sup>当前我国的大部制改革、区域联动发展、部门间议事协调机制、基层治理创新,都部分体现了整体性治理的思路,<sup>③</sup>但在老龄领域,从整体性治理视角开展的研究、实践还比较薄弱。

我们认为在当前条件下实现老龄社会的“整体性治理”转型应尤其强调公共政策的跨功能性和跨部门性,并以此为基础统筹不同社会子系统的资源以形成合力。一方面,发达国家的实践表明,以某一部门为基础制定的公共政策项目在实施过程中,必须有其他部门的配合与支持,才能达到该政策所要实现的目标。<sup>④</sup>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,这要求政府通过自我调整乃至重构成为具有引导性、杠杆性和判别性的核心角色,从而形成跨功能、跨部门的治理机构或联合行动。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。<sup>⑤</sup>人的需要是通过多种渠道或系统来满足的,公共政策要想发挥持久有效的作用,就必须促进和协调各种不同资源共同发挥作用,而不是仅仅依靠某一项目、某一部门或某一社会系统来承担责任。<sup>⑥</sup>

此外,在这些多元治理主体整合合作的背景下,笔者认为重视并支持家庭将成为中国应对老龄化的一个重要特点。<sup>⑦</sup>在传统文化的作用下,中国家庭的很多养老资源是通过生育资源转化的,对于中国老人来说,“花儿女的钱”和“花国家的钱”

① Diana Leat and Kimberley Seltzer, *Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda*, Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan, 2002.

② 竺乾威:《从新公共管理到整体性治理》,《中国行政管理》2008年第10期;陈振明、薛澜:《中国公共管理理论研究的重点领域和主题》,《中国社会科学》2007年第3期。

③ 敬义嘉、陈若静:《从协作角度看我国居家养老服务体系的发展与管理创新》,《复旦学报》2009年第5期。

④ OECD, *Governance for Sustainable Development: Five OECD Case Studies*, Washington DC: OECD Publishing, 2002.

⑤ Stephen P. Osborne, Zoe Radnor and Greta Nasi, “A New Theory for Public Service Management? Towards a Services-Dominant Approach,” *American Review of Public Administration*, vol.43, no. 2, 2013.

⑥ 张秀兰、徐月宾:《建构中国的发展型家庭政策》,《中国社会科学》2003年第6期。

⑦ 胡湛、彭希哲:《家庭变迁背景下的中国家庭政策》,《人口研究》2012年第2期;彭希哲、胡湛:《当代中国家庭变迁与家庭政策重构》,《中国社会科学》2015年第12期。

有着截然不同的含义，而通过家庭获得情感和心理上的满足更是任何专业的社会服务都无法取代的。尽管政府、市场等社会福利提供者将不可避免地承担越来越大的养老责任，但缺少家庭责任的养老政策是残缺的，既不能使老人获得完整的福利，也会造成社会的过重负担。这些家庭伦理根植于中国的文化土壤，关键在于政府及政策的有效引导与支持。需要特别说明的是，在少子老龄化的趋势下强化家庭的养老责任，并不只是简单地将国家或社会应当承担的责任转嫁给家庭，而是要明确主体边界，扩展或延续家庭的功能，在政府、市场、社区等与家庭合作的框架下，整体统筹这些不同社会系统的作用。换言之，不同治理主体对个体的福利支持本就属于不同形式、层面，彼此不存在简单的替代关系。<sup>①</sup>

### （三）从聚焦于“老年人”向强调“全人口全生命周期”转变

与年轻型社会一样，老龄社会也是一种正常的社会形态，只是老年人口超过了传统比重而已。应对老龄化的战略思考和治理选择可以粗略地分为两类，一是在老年人口占较大比重的社会形态下的各类制度与政策安排如何适应和调整，以实现全民共同发展和社会福利最大化；另一类则主要是如何满足老年人口的经济安全、医疗保健、精神慰藉等方面的需求。这两类治理问题亟需整合，因而凸显了“全人口全生命周期”理念的重要性。从某种程度上讲，“全人口全生命周期”理念也是“整体性治理”的应有之意，但强调“全人口全生命周期”是为了强调老龄社会治理模式及相关政策体系的可持续性和代际公平原则。将老龄化问题过度聚焦于为老年人口提供经济保障和公共服务既易造成不必要的社会恐慌情绪，也不符合代际均衡的发展理念。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。尽管一些聚焦于老年人口的应急措施在缓解短期的现实压力方面非常必要，但从可持续发展的角度出发，老龄战略应充分考虑各年龄段人口的需求与价值，致力于寻求将再分配功能和生产性功能内在整合的发展型政策模式，在降低社会运行成本的同时，平衡短期应急目标与中长期发展战略。

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对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。人生的不同年龄阶段是相互关联、彼此重叠的过程，只有将个体发展的各个阶段和人口结构的各个层次联系起来考虑，才能夯实老龄社会政策设计的基

<sup>①</sup> Donald Cox and George Jakubson, "The Connection between Public Transfers and Private Interfamily Transfers," *Journal of Public Economics*, vol.57, no.1, 1995.

础。世界卫生组织提出“健康老龄化”和“积极老龄化”作为应对老龄社会的战略性目标，学界也提出过“生产性老龄化”和“成功老龄化”等战略命题，<sup>①</sup>这都在一定程度上体现了“全人口全生命周期”的理念。

#### (四) 从“以人口变动适应制度”向“以制度变革适应人口”转变

人口对一个国家的社会和经济、政治和文化遗产均发挥着重要作用，人口众多亦是我国最重要的基本国情之一，但过分强调人口因素对中国社会各项发展所发挥的所谓“主导性或决定性影响”，并由此形成一种“以人口变动适应制度”的治理模式及政策调节逻辑，习惯性地通过干预人口发展来实现制度目标，则失之偏颇。事实上，一个国家或地区的人口发展是一个极为复杂的过程，与社会经济系统互构共生，远不能为线性因果逻辑所概括。早在20世纪初，不少学者、政府决策者乃至民众就已认识到，“人口不是开启一切社会问题的钥匙”，“不能脱离社会制度抽象地看待人口问题”。<sup>②</sup>然而对待老龄社会治理这一复杂议题，“以人口变动适应制度”的政策调节逻辑当前仍为许多研究者所秉持，例如希望仅仅通过调整生育政策、鼓励育龄人群生育而遏制老龄化发展；<sup>③</sup>再以养老金改革为例，现有系统的本质永远是一种靠后代养老的制度安排，因而就业人口的增长或稳定及其就业时间的延长是养老金可持续性的人口学保障，以延迟退休为代表的现有政策研究大多出自此逻辑。随着生育率的长期走低、就业形态与模式的结构变动，传统概念中的正规就业的增长空间已经越来越有限，而科技发展和人民生活方式的改变也正在缩短人们的有效工作时间，依靠改变人口要素来满足传统制度安排的要求已变得越来越难。前文已强调，人口老龄化是中国社会的常态，我们对其只能适应而无法逆转。现有“以人口变动适应制度”式的政策调节模式，主要源于对老龄社会常态化这一重要前提认识不足，其本质无异于强迫一个老年人口已成为主体之一的社会，却不得不在一套以年轻人口为核心而设计的制度架构中继续运行，因而其体制机制常有削足适履的倾向。在新的时代背景下有必要转变思路以使老龄治理模式及政策调节逻辑逐渐向“以制度变革适应人口”转型，在适应人口老龄化的过程中，通过政策整合和制

① WHO, *Active Ageing: A Policy Framework*, Geneva: WHO, 2002; John W. Rowe and Robert L. Kahn, "Successful Aging," *The Gerontologist*, vol. 37, no. 4, 1997; 林卡、吕浩然:《四种老龄化理念及其政策蕴意》,《浙江大学学报》2016年第4期。

② 《人口研究》编辑部:《百年回眸:马尔萨斯人口论的再评价》,《人口研究》1998年第1期;王丰、李中清:《摘掉人口决定论的光环——兼谈历史人口研究的思路与方法》,《历史研究》2002年第1期。

③ 需要说明的是,根据人口发展态势适时调整生育政策对于应对人口老龄化十分必要,通过改变人们的生育行为可延缓老龄化的速度,平缓和出生数量波动而造成的对社会经济的惯性影响,并为未来世代赢得应对老龄化问题的时间,但人口老龄化的进程不可能仅仅因生育政策的调整而得到根本性逆转。

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。

另一方面,采用“以人口变动适应制度”的治理模式和政策调节逻辑来应对老龄社会在一定程度上也是被既有思维定势所束缚——用工业时代的思维方式来分析后工业时代和信息时代的社会形态,因而对老龄化的判断常常是负面的,其应对之策也主要是短期的和非生产性的。目前社会上较广泛存在着对老龄化的忧虑与恐慌,这些现象所基于的假设是:个体或群体一旦超过60/65岁,将从“生产者”或“劳动力”立即转化为“被抚养者”或“负担人口”。这种片面关注生理年龄的“老年人”和“老龄化”定义,忽视了老龄化的多元性、层次性、阶段性、动态性,以及巨大的个体和群体差异。这不仅始于人们对待“衰老”的粗糙的传统观念,也源于现有涉老政策体系的设计运行仍基于传统的评价指标和政策工具。不仅如此,考虑到我国发展不平衡所呈现的较大区域差异,传统的指标无法反映老龄化对某一区域的真实影响,更难以体现其应对老龄化所具备的资源 and 能力。有鉴于此,有必要重新定义和定位“老年人”和“老龄化”,科学反映个体老化和人口老龄化的动态过程,突破现有老龄研究的桎梏、转变传统政策干预的套路,并逐步弱化大众对待老龄化的不必要的悲观态度。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。在这样的环境中,老年人不仅仅是需要支持和照顾的对象,延长退休年龄不仅仅是为了补充和平衡养老金,老龄化所带来的也不仅仅是负担和挑战,同时蕴含机遇与希望。

### 三、战略部署要点及可能的政策选择

目前国家为应对短期的现实养老压力而出台的一系列政策措施无疑非常必要,但考虑到人口老龄化已经成为我国社会的常态,不仅要聚焦于5—10年内的应急策略,更需要为中长期发展战略做好铺垫,不宜轻易“舍远求近”。根据新时代我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。

(1) 立足于我国人口态势及老龄化发生发展规律进行战略配置。作为一个人口大国,我国人口发展不仅涉及国计民生,而且关系民族兴衰。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

龄化将到达峰值（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。

（2）在文化和制度传承的基础上更新理念和创新制度。积极应对人口老龄化的核心在于构建整个社会的“积极老龄观”。当前老龄社会治理面临的许多问题都源于传统以中青年人口为核心的社会所形成的观念、文化和制度政策安排不适应老龄社会的发展，因而在社会经济生活中有意或无意地形成了对老年人的排斥乃至歧视，这样既使老年人利益受损，又导致老年人力资本的极大浪费。此外，传统观念及文化还习惯将“老”与“衰弱”画上等号，这既缺乏对生命伦理的现代解读，也不利于老年人自强观的建立和自身能力的发挥，更滋养了“悲观论”和“政府全能全责论”的土壤。因而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，消除现有治理格局中存在的固有障碍及歧视，实现不同年龄群体之间的公平参与和共同发展。

（3）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。在目前的经济格局下，老龄化不仅会对社会保障体制、劳动力市场、储蓄、税收、投资消费和产业结构等形成冲击，而且从长远来看，老龄化使中国人口结构优势趋于减弱，将直接影响到中国未来经济增长的可持续性。在社会层面，老龄化将影响阶层分布与代际关系、城乡与区域结构、家庭模式、住房与迁徙等，并对卫生与医疗保健体系提出新的要求。传统研究及实践较多强调为老年人提供更多的社会和经济支持，但在老龄化常态化的社会背景下必须跳出这一思维定势，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和经济支持系统，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。

（4）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。中国社会在人口转变、社会转型和经济转轨并举的特殊时期迎来了老龄化，这一人口年龄结构的重大变化将伴随中国实现现代化的全过程。中国未来老年人口的特征和变化规律如何，未来老年群体的内部异质性和行为模式差异如何，未来老龄社会的形态和演化趋势如何，庞大的老年人口规模将如何重塑未来社会经济乃至文化政治格局，这些问题不仅已超出人类现有的历史经验，而且给中国的人口老龄化治理带来了诸多变数。同时，以信息技术为代表的科技革命亦正在深度改变现有的生产生活方式、产业格局、社会结构以及政治形态，其对老年人行为模式和老龄政策设计空间的影响

应得到战略性重视。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扶持。我国已初步形成了包括医疗健康电子产品制造、系统集成、服务运营等在内的智慧健康养老产业链，服务机器人的发展可能还会弥补因劳动力减少而出现养老护理人才缺失与结构失衡等现象。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，尽管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，但也会对传统就业市场产生结构性冲击，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避免的政策主题。

#### （一）更新老年定义，扩展政策应对空间并优化社会氛围

老龄政策的性质和内涵取决于对老年人及老龄化的界定，以某一年龄为尺度的老年定义的长期执行，使老龄社会的真实影响无法得到有效估计，一些误导性认识更导致应对老龄化的诸多策略有失偏颇。随着人口健康素质的不断改善，工业化和城市化带来产业结构及工作性质的不断转型，目前已有必要对“老年”和“老龄”进行重新审视，突破传统上聚焦于生理年龄的单一静态标准，形成可准确反映人口动态和社会现实的界定标准和分类依据，并在此基础上调整有关的制度安排和政策体系。学界对此已做尝试，<sup>①</sup>为缩小“老年人”概念的边界及外延奠定了较好的学术基础。在学界研究的基础上，政府涉老机构以及统计部门应适度跟进，以形成官方定义和指标体系。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”，以将“退休”的概念与“衰老”的意象脱钩，并与相关政策互动，为重新定义老年及老龄化做好铺垫。事实上，随着现代社会的技术发展和生活方式变迁，养老金作为一种公共资源，其配置规则将日趋精确化和精细化，而与此同时，人类有效工作时间的提升空间亦日趋萎缩，因而应逐步将“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。

更新定义的另一个重要作用是改变人们的传统理念并进行文化升级，推动营造积极老龄化的社会氛围。政府与社会应当积极引导公众参与应对老龄化的讨论，消除对于老龄化的过度解读，弱化对老龄社会不必要的担忧甚至恐惧。当突破原有的

<sup>①</sup> Warren Sanderson and Sergei Scherbov, “Remeasuring Aging”; 翟振武、李龙：《老年标准和定义的再探讨》，《人口研究》2014年第6期。

理论和传统羁绊，我们将会对老龄社会有全新的认识，而且这种认识会不断深化和更新，由此产生全新的应对策略和可用的应对资源。此外，中国文化中的死亡忌讳亦导致了在与衰老和死亡相关的问题上，公众参与不足、制度设计趋于保守，学界和政府有必要引导公众正视生命伦理，在关注“优生”的同时也要关注“优死”，高等教育与行业/职业教育中的相关专业应设置涉及生命与死亡伦理的课程，并加强社会宣传教育。

## （二）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

目前国家卫生健康委员会已成为协调我国老龄工作的主导政府部门，但从部委到地方涉及老龄治理的政府机构仍众多。这体现了国家对老龄工作的重视，却可能导致多头审批、盲目设置、重复建设和无序竞争的局面，还可能使得政策接轨困难。现有的老龄事务协调机制亟需创新及升级，进一步充实和提高其效能，为推动并实现老龄社会的“整体性治理”进行必要的统筹。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。

以社区养老服务体系为例，社区在养老服务供给上具有天然的地缘优势，目前政府已投入大量养老服务资源。然而由于条块分割的体制制约，这些服务管理难以形成部门间的联动与合力，资源浪费与资源短缺并存，资源整合利用效率低，信息碎片化严重。<sup>①</sup>同时，养老服务行业存在投资大、经营利润空间小、回收周期长等问题，市场主体或社会力量介入社区养老服务领域的动机因缺乏，养老服务的市场参与和社会参与不充分，服务专业化程度低。因而有必要在资源下沉和数据融合的基础上实现社区养老资源的有效整合和服务供需双方的精准对接，以破除碎片化并增强社区的辐射性。首先要做到的包括：强制性和自主性的信息公开、强制性或法定的决策咨询与过程参与、共享数据库建设、跨部门的标准制定以及协同研究和培训等。这些工作的有效运作需具备社会工作专业资质的养老服务管理人员，既熟悉养老相关的政府政策，又具备较完善的医疗知识储备和基层沟通经验。基于老龄社会对这一专业人才队伍的需求预测，有必要在高等教育培养体系中扩充福利社工培养方向，并在专业设置与培养方向上聚焦社区养老服务。

此外，目前一些城市社区推行的诸如“时间储蓄银行”、“老伙伴计划”、“为老服务券”、“爱心呼唤铃”等社会工作实践，以及一些农村的“村办养老”尝试，大

<sup>①</sup> 周新宏等：《一门式社区为老服务体系的构造——兼论福利社工的社区嵌入》，江源论坛：中国社区居家养老服务模式专题研讨会会议论文，上海，2017年10月14日。

多不需要政府投入很多政策和资金成本，对政府服务进行了有益补充，在满足老年人实际需要的同时，有效提高了老龄工作的社会参与度，亦有较好的宣传教育功能，具备很大的推广及扶持价值。将下沉在社区的政府投入与民间资源相整合、协同并统一管理，无疑是对“整体性治理”的生动注解。

### （三）重新诠释“计划生育”内涵，加快放开生育限制

当前我国人口变动的主要矛盾已从过去的人口总量过大转向人口结构快速老化，未来人口发展的风险聚焦于生育率和生育意愿的“双低”，且育龄人群持续缩减已成定局。随着老龄化的不断深化，如果生育率长期过低，那么任何制度安排都难具持续性。因此应当对“计划生育”基本国策作全新的诠释，尽快从“按政策生育”转型为“家庭自主生育”。新时代的人口战略不应将“计划生育”狭义化，“计划生育”不等同于“只生一个好”或“只生两个好”，更不等同于“限制生育”和“控制生育”，它依然是“有计划的”，即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。在未来的十多年间，中国育龄人群（特别是生育高峰期人群）的数量将快速减少，这为尽快调整生育政策提供了有利的时间窗口。生育政策的进一步调整可以有效遏制出生人口数的大幅下滑，平缓人口结构的过度波动，同时也将降低政府用于限制生育的行政成本，提高民众对政府政策的获得感。必须指出的是，尽管依靠放开生育数量限制并不能扭转人口老龄化的基本趋势，但可以为中国人口长期均衡发展创造更为有利的条件，并为未来世代赢得应对时间。近期应当尽快启动对《人口与计划生育法》的修订工作，尽快取消有关计划生育“一票否决制”和征收社会抚养费等制度安排，以尽可能减少限制生育的法规条例。

与此同时，政府还应适时推出生育友好型家庭政策以优化生育养育环境，确立“有责任的家庭养育”这一政策立场，支持家庭更好地承担养育培育子女的责任，阻断贫困和愚昧的代际传递，让育龄人群不仅“能生”，而且“敢生”和“想生”，以进一步挖掘生育潜力，真正实现人口政策的中长期目标。生育政策调整的目标之一就是增加人力资本储备以应对老龄化，良好的家庭功能是形成和发展优质人力资本的首要环境，尤其人力资本在新形势下的新内涵（如社会能力、精神品质等因素）更与家庭有着千丝万缕的联系，生育政策和家庭政策有必要对此特别关注。

### （四）加强代际转移支付研究，并强化对劳动人口的投资

我国劳动收入的峰值年龄从 2002 年的 40 岁提前至 2007—2009 年的 30—32 岁，<sup>①</sup>

<sup>①</sup> Ke Shen, Feng Wang and Yong Cai, “Patterns of Inequalities in Public Transfers by Gender in China,” *The Journal of the Economics of Ageing*, vol.8, 2016.

年轻劳动力劳动收入的增幅显著超过中老年劳动力。<sup>①</sup>与此同时,受益于近30多年来的经济发展,中老年一代在此过程中积累了一定财富(如房产),这是以下几代人都无法比拟的,这种收入与财富的代际差异将在未来一段时间长期存在,年轻人口依靠父辈家庭的支持在城市中购置房屋就是一个明显的证明。尽管目前年轻人享受了更高的收入,但在财富积累方面不敌父辈。而随着高等教育普及率和城镇化水平的进一步提高,以及科技进步所推动的产业结构升级,在代际和谐的基础上平衡收入与财富的关系,将为未来应对老龄社会财政压力的同时创造出空间与时间。

目前世界大多数国家实行的养老保险从实物经济的视角来看都是靠后代养老的计划,筹资模式的不同仅区别于未来老年人向年轻人索取物质产品(包括商品和劳务)的方式,养老金增长的物质基础始终是下一代就业人口的增长及其劳动生产率的提高。我国当前的社会保险系统正面临“系统老龄化”,<sup>②</sup>因此亟需开展前瞻性的制度设计研究,以保证我国社会保障体系在深度老龄化的过程中长期持续平衡。毫无疑问,投资人力资本和推动产业升级应成为我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,使劳动力始终保持与社会经济发展相适应的知识和技能水平,以真正落实“积极老龄化”的战略目标。

#### (五) 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

随着物联网、大数据、高速铁路、人工智能、机器人等技术的发展以及网络经济与共享经济等经济形态的创新,传统经济活动、经济组织以及就业模式将经历巨大冲击,并可能在未来的20—30年间重组现有劳动就业市场,这为中老年劳动力的“再就业”和老年产业的发展提供了巨大的发展机遇。事实上,目前与老龄化相关的产业要素已经初现端倪,例如老年金融、老年照料及护理智能化等领域正在创造出大量全新的职业及岗位,有些工作甚至并不属于传统就业概念,而是以今天看来仍“非常规”的形式存续,现有的统计方法及统计口径已无法准确反映当前社会的真实就业形态。

- 
- ① 其中两个重要因素,一是年轻劳动力接受大学教育比例大幅上升,二是年轻的农村劳动力大量转移至城市从事收入更高的非农行业。
- ② 即在社会保险参保人群中,待遇享受人群相对增加、缴费人群相对减少的现象。参见何文炯:《社会保险的系统老龄化》,“民生·治理”高峰论坛论文,杭州,2018年5月19日。

在此背景下，公共政策应统筹政府、市场和社会的作用，创造有利的制度和政策环境，积极推动老年产业的快速发展，在此过程中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。鼓励老年人口推迟退休，或在退休以后能够继续通过灵活就业和志愿者服务等方式最大限度地参与社会经济的发展。需要指出的是，尽管老年人力资源开发成本较低，但发展适合老年人就业的产业仍然需要对老年人（尤其是年轻老年人）进行必要的教育投资和技能培训，以提升老年劳动力的就业能力。这不仅是学习型社会的应有之意，也是中国从人力资源大国发展成人力资本强国的重要举措，我们的全民教育体制应当也完全能够为此而进行必要的改革。

#### （六）强调“医养护结合”，优先并重点解决失能失智老人的长期照护

从中长期来看，人口老龄化造成的最大压力不是老年人的生活费用，而是医疗费用。自2015年底以来，“医养结合”的议题日趋升温。然而对于老年人口中的绝大部分而言，最为迫切需要的并不是以诊断、治疗和手术为主的医疗服务，而是日常生活照料和非治疗性康复护理（如延缓慢性病发展或维持生理机能等），即“长期照护服务”。尤其当前我国老年人口的年龄结构仍非常年轻，20世纪50年代“婴儿潮”期间出生人口进入高龄（80岁及以上）阶段还有15年左右，这是完善我国养老服务体系的重要“窗口期”。在此期间，国家应在“健康中国”的大战略中着重发展老年长期照护服务，强调“医养护结合”，将其定位于“社会服务”而非“医疗服务”。西方发达国家的大量实践已表明，除了必需的医疗服务之外，通过“社会服务”和“医疗服务”的不同途径提供同样的公共服务内容，前者费用平均比后者降低30%左右，<sup>①</sup>这在医疗服务资源紧缺的中国更是如此。

还需要指出的是，我国目前养老制度安排的一个误区是过于追求面面俱到，但缺乏重点突破。我们认为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。老年人失能失智状态的出现和中重度失能失智老人的生存期都有较稳定的规律，且老年人在生命最后阶段的生活需求相对稳定和有限，这都为提高政策命中率和有效性奠定了基础。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。

<sup>①</sup> 唐钧：《中国老年服务的现状、问题和发展前景》，《国家行政学院学报》2015年第3期。

### (七) 在重构家庭政策的基础上引导并支持现代家庭建设

支持家庭建设应成为我国老龄化应对中的一个特色以及重点。这样做不仅能短期收效,而且有助于政策体系的可持续发展。然而遗憾的是,我国现有的家庭政策及项目存有诸多缺陷,并大体上呈现“去家庭化”与“再家庭化”相博弈的矛盾特征,<sup>①</sup>不仅不能适应在家庭规模小型化、形式多样化、功能网络化等基本条件下的“现代家庭建设”,更不利于家庭在应对老龄化中发挥作用。考虑到中国的老龄化现状,除了前文提及需尽快将生育政策调整与家庭政策完善相协调,国家更应在厘清政府、市场、社会和家庭的责任边界的基础上,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,也是在新型城镇化过程中平衡新农村发展的一个重要方面。

此外,已有多项调查表明,目前“儿童照护服务”和“老年居家陪护服务”均供需失衡,尤其是多数城市青年都不得不依靠老年父母帮带孩子,这不仅凸显家庭服务缺位,还极大制约了老年人力资本有效开发,甚至在一定程度上导致了推行“延迟退休年龄”政策的困难。政府应着力扶持和规范家庭服务业,论证“政府购买服务”的可操作性,研究家庭服务专业化和职业化发展的策略,总结各地已有实践,测试政策和项目的抗压性、宽容性、可持续性和加总效应,并由此逐步建立效果评估体系以适时推广完善。

### (八) 善用“人口红利”,并加强基本公共服务供给的区域均衡研究

我国尚处于收获人口红利的最后“窗口期”,但城乡和区域间人口转变进程和经济发展水平的差异使得不同地区常常面临无法同时满足收获人口红利所需条件的困境,机会窗口开启的时间亦由此在城乡和区域间依次推移,并主要以农村年轻劳动力向城市的流动作为桥梁来兑现红利。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。

需要特别指出,传统人口红利的收获条件是充分就业和足够多的年轻劳动力,尽管我们已不再完全具备这些条件,但全球范围内还有很大比重的人口红利。随着改革的深化和发展的继续,中国国力正日益增强,如能利用有利的国际贸易和政治经济环

<sup>①</sup> 彭希哲、胡湛:《当代中国家庭变迁与家庭政策重构》,《中国社会科学》2015年第12期。

境，中国将可能在全球化的背景下收获新的人口红利。在过去的 30 多年中，发达国家借助对外直接投资等方式从我国人口红利中获益巨大。在未来的几十年中，我们有理由认真思考如何才能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，实现双赢。目前年轻劳动力资源丰富的国家大多在非洲和拉丁美洲，与西方国家相比，中国在这些地区的长期投入已形成了相对有利的环境。在全球化时代，尽管存在贸易保护主义的回潮，但全球经济日益融合，对经济利益和发展资源的争夺在一定意义上也就是各国为应对老龄社会而进行资源配置的过程。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。

此外，未来随着中国人口红利的逐渐衰减，人口老龄化与基本公共服务供给的区域差异将可能在不同区域的不同时期产生叠加效应，使其面临人口加速老化、基本公共服务供需矛盾突出的双重挑战。因此，有必要前瞻性地统筹设计基本公共服务供给的区域协调与整合机制，这既是一种针对现有可能存在的资源错位的纠偏机制，也可以作为一种规范与引导未来基本公共服务资源有序流动的优化配置机制，以保障并促进区域均衡发展。

#### （九）老龄社会的应对不能离开对不平等现象的持续关注

尽管目前学界对于各类不平等现象在老龄化背景下到底趋于恶化还是趋于弱化尚无定论，但对于这一动态议题无疑需要特别关注，并尤需重视当前的弱势儿童和性别平等问题。

现有政策较多关注如何提高出生人口数，但对如何提高已出生少年儿童的健康素质和人力资本则关注较少。中国现有的几千万留守儿童、残疾儿童和贫困儿童的生存和发展状况均堪忧，如果不能尽快改变这一状况，对我国应对人口老龄化的挑战将是一个不利因素。儿童发展不仅仅依赖于社会经济和家庭收入的快速增长，更需要系统性的公共干预以及更大的社会公平。<sup>①</sup>应当始终坚持儿童优先原则和成长早期干预的基本方针，以健康和教育为战略重点，以困难家庭为主要扶持对象，并针对不同地区与不同儿童群体设置差异化的政策主题与项目，从而动态适应儿童生存和发展的实际需要。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。

在老龄社会的应对中还需要关注女性群体的权益，社会分配的不均等往往与性别不平等相互交织。由于女性在生理寿命方面的优势，目前我国各地女性平均预期寿命大多较男性长 5 岁左右，而高龄女性的身体状况和寡居模式又加重了老年女性对公共服务和社会支持系统的依赖，但相关公共政策却基本保持了所谓性别中

<sup>①</sup> 阿玛蒂亚·森：《为何要特别担忧儿童发展？》，俞建拖译，《中国发展研究基金会研究参考》第 24 号（总 146 号），2012 年 10 月 31 日。

立，这使得我国男性在医疗与养老公共转移支付等方面相对于女性有绝对优势。不仅如此，当前老年贫困群体正在趋于以女性为主，这在农村地区尤甚，部分农村中老年贫困女性的生存状况较为恶劣，已成为地下宗教势力渗透的重要目标，这一问题亟待关注。我们在制度和政策设计时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。

## 结 语

综上所述，中国人口老龄化的应对绝不是一种应急策略，必须更加注重多元主体的整合参与和经济社会的长远发展，在保证治理模式和公共政策可持续性的基础上，将短期目标和中长期发展战略结合起来。有鉴于此，在前述治理模式转型和公共政策应对要点的基础上，笔者认为还应进一步凝聚其共识。

首先，人口老龄化给中国社会带来挑战的同时亦蕴藏机遇。中国在应对人口老龄化上具备“后发优势”，与西方发达国家不同，我们是在信息化、网络化的时代背景下进入老龄社会，尤其随着中国特色社会主义进入新时代，中国乃至全球的社会经济形态和结构已和西方发达国家进入老龄社会的时代截然不同，这一方面为中国积极应对老龄化提供了空前的契机与资源，另一方面也使传统制度和政策操作的空间越来越小，必须深化改革不断创新，而这些改革与创新亦将进一步挖掘和利用老龄社会的潜在机遇。

其次，中国人口老龄化的治理模式需基于“中国思考”形成“中国方案”。中国的老龄化有其独特的社会、经济和文化背景，其发展进程也有别于其他国家的经验。其治理模式应立足于中国社会、经济和环境的现实，在全球化、市场化、信息化、新型城镇化的时代背景下，按照推进国家治理体系和治理能力现代化的要求，基于“中国思考”提出适合中国实践的社会改革和制度重构方案，并逐步将“中国特征”转化为“中国优势”。

再次，中国当前老龄社会治理需要新理念、新文化和新制度。传统建立在年轻人口占绝对主体基础之上的社会治理模式和制度安排架构需要根据老龄化的发展态势作出相应调整及重构。每一个个体、家庭、社区、组织，乃至整个市场、社会和政府都必须在适应这种人口学变化的前提下更新或改变原有的生产生活方式、资源配置方式和制度安排结构，原有治理理念和治理模式涉及重新选择，传统文化和制度安排亦需要升级。考虑到当前的现实情境，还应将整体性<sup>①</sup>和可持续性作为其治

① “整体性”有三层含义，一指治理主导者——政府自身的政策整合和机构联动机制；二指政府、市场、家庭等不同主体的多元共治格局；三指不同群体和不同世代的共同参与。三者相辅相成，互构而共生。

理格局转型的切入点和落脚点。

又次，中国老龄社会治理应尽快形成全球视野。在人类社会走向持续而普遍老龄化的过程中，中国的人口老龄化有着举足轻重的作用和特殊的发展进程。随着中国老龄化的深化，其对人口及劳动力格局的重塑将逐渐转化为对产业结构和经济形态升级的强烈诉求，并进一步对全球产业布局和贸易结构产生影响。届时的老龄化治理将突破国境限制而演变为全球治理问题，进而寻求全球范围内的治理资源，对此应未雨绸缪。

最后，正如本文所不断强调的，作为一种全新且难以逆转的人口和社会形态，人口老龄化已成为新的基本国情。历史一次次地证明，机遇往往与挑战共存。中国人口老龄化演进的过程与实现中国社会主义现代化强国的进程在时间上基本同步，“中国梦”的实现将以老龄化为时代背景之一，随着其间全球社会经济情势的快速变化和现代科学技术的迅猛发展，中国的政治体制、经济体量、人口规模、区域差异、文化传统、家庭伦理等基本国情为我们应对人口老龄化提供了丰沛的资源禀赋和多元化的治理路径。未来的中国老龄社会应是一个“不分年龄人人共建共治共享”<sup>①</sup>的社会，只有在这样的社会治理格局下才能使每一个体都能够保持身心健康、享有生活保障，并充分参与社会经济发展过程，从而真正化解“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”。<sup>②</sup>

〔责任编辑：李凌静 责任编辑：冯小双〕

① 联合国于1995年针对全球社会发展问题制定了“不分年龄人人共享”的行动纲领，1999年又将其作为“国际老年人年”的主题，它呼吁不同年龄的人与人之间和谐相处。2017年党的十九大报告明确提出要“打造共建共治共享的社会治理格局”，高度重视社会治理问题。本文针对老龄社会治理将两种提法予以结合。

② 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告（2017年10月18日）》，第11页。

second “great transformation”—the emergence of financial capitalism—has had a more far-reaching impact. The global expansion of financial capitalism has extended its reach beyond the scope of the nation-state. Actors, including governments, enterprises, families and individuals, are increasingly guided and reshaped by financial markets, resulting in a trend toward the “financialization of social life.” Its important social consequences are: financial markets’ increasing disembedding from society; the erosion of such forces as the state, trade unions, and civil society; and the exacerbation of the employment crisis, the polarization of rich and poor and structural inequality in developed capitalist countries. In the face of financial capital’s erosion of society, Western society has engendered a “social self-protection” initiative, but so far this seems to have had a negligible effect. The establishment of a new financial and market governance structure at the global level to deal effectively with the negative impact of financial capitalism still has a long way to go.

**(7) Governance Choices in Dealing with China’s Aging Population**

*Hu Zhan and Peng Xizhe* • 134 •

An aging population has become the norm in Chinese society, but the existing governance model and institutional arrangements still lack a structured and systematic response and adaptation, and the corresponding governance research has also encountered difficulties. The governance choices for China’s aging society should be based on “Chinese characteristics” and turn it into “Chinese advantages,” achieving a switch from fragmented management to overall governance and from concentrating on the elderly population to emphasizing the entire life cycle of the population as whole, so as to change the rationale underlying policy adjustment from “accommodating population change to the system” to “adapting the system to the population.” China’s current strategy and policy deployment for the aged should be grounded on strategic arrangements geared to the circumstances of its population and the laws governing aging development. China should update its conceptual and innovation systems on the basis of its cultural and institutional inheritance, should build a system of social and economic support that balances holism and dynamism and is based on pluralistic governance and sustainable development, and should develop research judgements about the evolution of the elderly population and the future development of the aging society, so as to choose an entry point for the adjustment and remaking of policy.

**(8) The Textual Research Method and Modern Chinese Literature**

*Jin Hongyu* • 156 •

Textual research on modern literature inherits the tradition of textual research in classical Chinese literature and history. Having gone through prosperity and decline, traditional textual research thrived again during the twenties and thirties of the 20th

• 202 •