

# 新时代积极应对老龄化的多维度思考\*

韩振秋

(北京社会管理职业学院(民政部培训中心),北京 101601)

**摘要:**积极应对人口老龄化成为新时代中国老龄化社会的新国情。做好新时代积极应对老龄化,需要在厘清中国老龄化社会面临的重大现实和问题基础上,多方施策,合力推进。该文在系统论述中国新时代老龄化国情基础上,提出了老龄化问题多维应对的必要性,并进一步探讨了新时代积极应对老龄化的多维度思考。

**关键词:**新时代;老龄化;积极应对;制度创新

**中图分类号:**C924.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1671-2404(2020)100-0001-04

众所周知,中国从2000年进入老龄化社会以来,经济社会各方面发生很多新的变化。当前,中国特色社会主义进入了一个新的时代,社会主要矛盾已发生重大变化。从人口老龄化的视角来看,中国老龄化社会有着独特的国情,需要积极应对。

## 1 新时代中国老龄化社会新国情及多维应对的必要性

新时代孕育着新的挑战和机遇,也意味着很多问题需要创新设计和决策,需要在把握新时代新国情基础上综合应对、灵活应对、多维应对,老龄化社会的问题应对更是如此。

### 1.1 新时代中国老龄化社会的新国情

现今,中国老龄化社会有一些鲜明的时代特点,如,中国老年人口发展速度快,人口多;国家、地方应对人口老龄化举措不断;养老服务需求和供给矛盾凸显;劳动力人口减少,家庭养老、社会保障压力增大,等等,简而言之,人口又老又多、积极应对人口老龄化成为新时代中国老龄化社会的新国情。从老龄化社会矛盾的视角来看,主要矛盾变成了广大老年人日益增长对晚年美好生活需要和供给不平衡不充分之间的矛盾。老年人的养老服务多元化、个性化需求和供给不足、不充分、不平衡之间的矛盾更加凸显。中国老龄化呈现出:进程不可逆转、基本特征不可复制、所引发的挑战不容乐观<sup>[1]</sup>。习近平多次对

老龄化问题有过一些重要论述,其核心思想是积极应对老龄化。在这个新时代,中国人口存在着又老又多的新国情,老龄化存在着许多问题,老龄化应对任务十分艰巨。为积极应对人口老龄化,《国家积极应对人口老龄化中长期规划》已发布,这对中国新时代积极应对人口老龄化具有重要战略意义。

### 1.2 新时代老龄化问题多维应对的必要性

根据国家统计局的最新统计,到2019年底,60岁及以上人口为25388万人,占18.1%<sup>[2]</sup>。近年来,中国老龄化社会进入新时代,这个时代老龄化呈现出高龄化、空巢化、失能化叠加状况,养老服务刚需没有彻底扭转,老年人对美好生活的向往还存在一定差距。新时代能否多方施策、科学有效应对人口老龄化,新时代能否让亿万老年人及其家庭拥有获得感、幸福感、安全感,均已成为重大现实关切。

十九大报告提出:“积极应对人口老龄化,构建养老、孝老、敬老政策体系和社会环境,推进医养结合,加快老龄事业和产业发展”<sup>[3]</sup>。问题的关键是如何抓住新时代、新任务,构建相关的政策体系?以怎样的创新政策体系积极应对人口老龄化?事实上,科学有序的政策和法规,是促进老龄化社会可持续发展的重要保障。因为,任何国家的可持续发展、社会正义和政治稳定都取决于经济权利、政治权利和社会权利的平衡<sup>[4]</sup>,而这样的平衡不可能自然发生,需要政策法规引导和保障。国内外实践也充分表明,老年人的社会权利最容易受到伤害。一个功能良好的社会保障制度是现代社会的要素<sup>[5]</sup>。为了做好老龄化问题的应对,新时代需要在顶层设计、法规政策建设上予以加强和创新,实现多维设计,分层推进。

收稿日期:2020-06-20

作者简介:韩振秋,博士,副教授,主要从事老龄化问题、可持续发展等方面的研究。E-mail:hqz123321805@126.com

\*基金项目:北京社会管理职业学院资助项目“农村互助养老困境及机制创新研究”课题(SGYZD2020-2)。

## 2 新时代积极应对老龄化的多维度思考

新时代面对老龄化社会的新国情,需要多维度设计相关政策法规,合力推进,综合应对。

### 2.1 顶层设计:积极推动把应对老龄化上升为新时代的基本国策

新中国成立以来,中国先后出台了一些诸如计划生育、男女平等、对外开放等基本国策,这些基本国策对整个国家的阶段性任务和目标的实现发挥了重要作用。老龄化应对在宪法中没有地位,相关政策法规也缺乏整体、统筹效果。另外,老龄化应对缺乏顶层设计和统一规划,缺乏合力<sup>[6]</sup>。中国的老龄化形势需要集成在整体、战略和长远的方面,应对策略应该从基本国策的高度统筹。

二十一世纪老龄化在中国已蔓延,老龄化对人们的生活、经济建设和社会发展有长期显著影响。老龄化的新形势呼唤新的老龄问题国家政策。在国家基本国策指导下,真正把人口老龄化转化为长期的有利因素<sup>[7]</sup>,促进国家健康可持续发展。只有依靠国家意志,才能促进老龄产业健康发展。从十八大到十九大都十分重视老龄化应对,《中华人民共和国老年人权益保障法》也确立了老龄化作为一项长期的战略任务,这足以说明在理论和政策上把老龄化应对作为基本国策布局的时机和条件已相对成熟。

### 2.2 体制机制创新:构建新时代完善的老龄化问题应对体系

纵观世界各国,应对老龄化问题的对策不外有三种:延迟退休、鼓励生育、引进移民,其核心是增加社会生产人口。为了应对老龄化社会的挑战做出反应,足够广阔的政策框架必须包括关心所有年龄群体的长期利益,赞赏支持家庭作为一种社会事业机构的政策和理解在人力资源方面的公私投资的重要性——这将决定未来的各种可能性<sup>[8]</sup>。要实现理念创新,价值观突破,完善相关法规和制度。

#### 2.2.1 理念创新,从生命周期设计应对老龄化制度和政策

熊彼特认为,经济持续增长的动力在于创新。应对老龄化需要很多方面的创新,包括观念创新、体制机制创新等多方面。就观念创新来看:老年人的问题本质上是中青年问题的延续。因此,在新时代,关注老年人的问题,其关注关口应该前移到关注

中青年人的问题,以“各个年龄群体的共同发展”为基础<sup>[9]</sup>。

健全完善养老保障制度,是全球各国应对人口老龄化的普遍做法,并已成为共识。政府应该转变思路,考虑如何从整个生命周期的视角制定相关政策。换句话说,政策仅仅聚焦老年人是不够的,要聚焦每一个社会成员,如果年轻人都有能力、有条件供养老人,整个社会老龄化问题就迎刃而解<sup>[10]</sup>,新时代政策的设计更要兼顾不同群体和年龄段。

#### 2.2.2 加快开展老年人福利法及长期护理保险制度工作

目前,中国在法律和制度建设方面还存在许多差距,不能达到依法建立老年人福利保障的目的,也使得许多政策的实施无章可循。中国缺少《老龄事业促进法》、《老年人福利法》、《老龄服务法》等专项法律,与老龄大国不相称,与新时代老龄化社会矛盾化解要求不相称,任何有关老龄的问题都不如维持收入更重要。老年人,尤其是残疾老年人不可避免地增加,残疾老年人对家庭和社会都会产生深远影响,首先是对老年人和家庭的经济支持困境。解决这一问题的根本抓手就是尽快实施长期护理保险制度。

长期护理保险在西方发达国家探索和实践已有几十年的历史,国际实践表明,长期护理保险对于那些因年老、疾病而无法自理需要长期护理的人来说,是非常成功的。长期护理保险在解决长期护理、缓解老龄化压力等起到了重要作用<sup>[11]</sup>。目前,中国已具备开展长期护理保险的初始条件。在制度建设方面,相比较养老和医疗保障制度,长期护理保障制度相对滞后。可喜的是,中国已经在15个省市开展了试点工作,在青岛、上海等地已经落地,希望这项保障制度尽快在全国落实。另外,异地就医也是影响老龄化问题应对的重要因素,2010年,全国约有340万自报需要照料而得不到照料的老年人,“看病难、看病贵”仍然是老年人普遍担心的问题<sup>[12]</sup>。所以,医疗保险制度,异地就医报销必须尽快实现全国联网,方便人们异地就医和报销。

#### 2.2.3 建立“在一起”的价值观体系,构筑应对老龄化新格局

为积极应对老龄化,需要在全国建立助老志愿人储蓄账户制度,在全社会建立起接纳、尊严、利他、真诚、助人自助“在一起”的五大价值观体系和

多元主体参与的助老志愿服务(如图1、图2)<sup>[13]</sup>,以此营造良好的助老氛围,引领全社会助老志愿服务健康、持续发展。

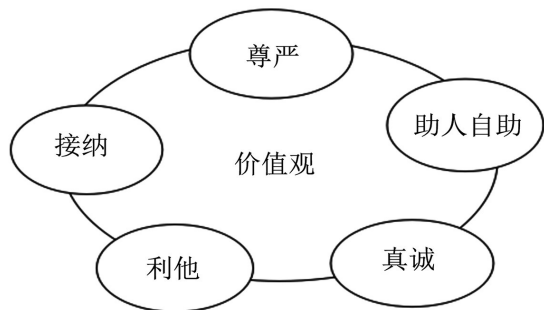


图1 五大价值观体系<sup>[19]</sup>

让政府、企业、社会组织、志愿者四类主体各自发挥自身优势,形成以助老志愿应对老龄化问题的良好互动(如下图2)。

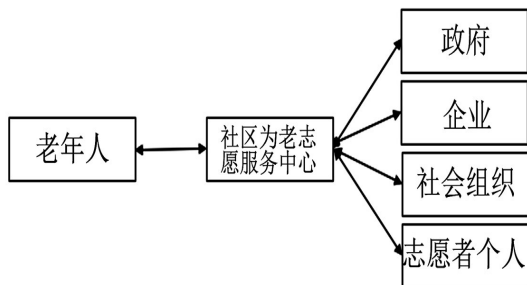


图2 四类主体参与助老志愿服务平台

### 2.3 综合应对:实施灵活的人口、退休、休假、移民政策

应对老龄化问题有两个着手点:一是干预老龄化过程;二是干预老龄化影响的结果<sup>[14]</sup>,这就为我们在制度设计和完善方面提供了创新的视角。如前所述,应对老龄化的核心在于增加社会生产人口。这就要求统筹考虑老龄化与退休、休假、生育等政策的创新。具体说来:

一是在生育政策方面,很多国家有生育鼓励政策,例如,法国、瑞典、俄罗斯等国家都实行生育孩子数量不同的差别性激励政策。根据卫健委统计分析,在放开二胎的情况下,2017年全年1 743万人出生,比2016年出生1 846万人少了大约100万;2019年出生人口1 465万人,比2018年全年出生人口

1 523万又少了58万。民政婚姻登记部门统计,全国办理结婚登记连续多年降低,2014年为1 306.7万对;到2019年仅947.1万对。以上几组数据表明,未来几年出生人口可能继续降低。因此结合中国的实际和国际经验,需要在全面放开二孩基础上,在十三五期间探索鼓励二孩生育的机制,探索三孩放开实践。同时,做好幼儿园的规划和布局,逐步降低民办幼儿园的收费标准,打造更多的优质幼儿园,并统筹城乡教育均衡发展;在未来的十年内,在一些地区先行探索全面放开生育的基础上,在全国全面放开自主生育政策。

二是在假期政策方面,需要给予年轻人更多的休假时间探望他们的父母、祖父母时间,尤其对“421”这样家庭结构,对于独生子女各级政府、全社会要创造条件,甚至以相关法律的形式明确他们的探亲假。可喜的是,海南、黑龙江、河南、广东、重庆其他已经充分考虑了独生子女家庭结构的独特性,在休假和探亲假方面有了一些创新的、灵活的制度安排,独生子女一年15-20天可带薪护理父母。

三是在退休政策方面,日本、法国、德国等发达国家都在实行逐步延迟退休的做法,退休年龄的提高过程都是逐渐的,具有一定的缓冲时间。如,英国正式提高法定退休年龄有十年缓冲时间。中国应该借鉴国际通行的做法,实行灵活的延迟退休政策,这种灵活性不是一刀裁,而是根据个体身体状况、工作性质及对国家、社会未来可能贡献的大小灵活安排退休。这种灵活性还表现在根据个人的意愿及其身体、工作状况可以自愿提前1-2年灵活上班,比如,每周可以少工作1天,让这些即将退休的群体有更好的缓冲期,为适应未来正式退休做好思想上、心理上、身体上等各方面的准备。上述的生育政策、假期政策及灵活性的退休政策需要顶层进行制度设计安排,以便各地、各行业统一落实。

四是移民政策。实践证明,任何国家,无论体制如何,在长期内(50年以上),不断降低的出生率,其结果只能是人口老龄化。如果不想这样发生,就必须提高出生率,或者引进外国移民<sup>[15]</sup>。积极引入外来移民是应对老龄化的一条捷径,适当开放技术移民也是通行的国际做法。国际实践表明,一旦一个地区或国家吸引和集聚了大量高层次移民创新人才,该地区经济必然会增长,并增加活力<sup>[16]</sup>。因此,中国也应逐步放宽技术移民条件,让国际上有某方



面卓越才能的技术人员加入中国国籍,为我所用,应对因老龄化带来的劳动力短缺、劳动力老化等问题,使得劳动力供给结构得以优化和改善。可喜的是新一轮国家机构改革,国家移民局已经诞生,这为中国未来引进技术移民,应对老龄化必将发挥积极作用。

### 3 结语与展望

新时代意味着多种要素生机无限,快速流动;意味着新动力层出不穷,蓬勃发展。在新时代,积极应对人口老龄化、化解老龄化难题的措施和方法有很多,关键在于多层、多维合力推进,在于体制机制创新。在老龄化社会的新时代,在中国各级政府、社会各界的关注、关心下,随着顶层设计新布局、新战略的推进以及灵活的人口、退休、休假等综合应对政策的实施,以及体制机制的创新,老龄化社会的养老、孝老、敬老政策体系和社会环境必将在新时代得以进一步完善和提高,未来的老龄化社会也必将充满生机和活力。

#### 参考文献

- [1] 邬沧萍. 把积极应对人口老龄化作为基本国策[J]. 群言, 2013(8):14-16.
- [2] 2019 中国人口出生率再创新低 老龄化程度继续加深 [EB/OL]. [https://www.sohu.com/a/367570791\\_120245563](https://www.sohu.com/a/367570791_120245563).
- [3] 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)[M]. 人民出版社, 2017:8.

- [4] 苏春红. 人口老龄化的经济效应与中国养老保险制度选择[M]. 经济科学出版社, 2010:2.
- [5] 劳伦斯·汤普森. 老而弥智——养老保险经济学[M]. 中国劳动社会保障出版社, 2003:3.
- [6] [7]陆杰华,郭冉. 从新国情到新国策:积极应对人口老龄化的战略思考[J]. 国家行政学院学报, 2016(3).
- [8] [美]N. R 霍曼. H. A. 吉亚克著. 社会老年学——多学科展望[M]. 社会科学文献出版社, 1992:562.
- [9] 李志宏. 人口老龄化问题的本质和特征分析——兼论人口过度老龄化[J]. 老龄科学研究, 2013(7):3-10.
- [10] 杜娟. 以科学态度应对“老龄化”的未来[N]. 社会科学报, 2016-06-16:04.
- [11] 杨屏. 发展长期护理保险应对我国老龄化困境[J]. 黑龙江对外经贸, 2010(3):138-139.
- [12] 穆光宗. 发展、和谐、共享:积极应对人口老龄化的战略思考——读全面建成小康社会 积极应对人口老龄化一书有感[J]. 老龄科学研究, 2016(9):3-7.
- [13] 韩振秋,孟令君. 略论大学生助老志愿服务路径实现的机制保障[J]. 广东青年职业学院学报, 2017(4):72-77.
- [14] 林宝. 北京市人口老龄化问题与战略选择[J]. 北京社会科学, 2011(2):9-13.
- [15] [法]保罗·帕伊亚著,杨爱芬译. 老龄化和老年人[M]. 商务印书馆, 1999:13.
- [16] 郭玉贵. 老龄化. 全球共同面对的危机与挑战[J]. 社会治理, 2017(1):53-62.

## Multidimensional Thoughts on Actively Dealing with Ageing in the New Era

HAN Zhenqiu

(Beijing Vocational College of Social Management (Ministry of Civil Affairs Training Center), Beijing 101601, China)

**Abstract:** The population is old and large, and actively responding to the aging of the population has become the new national conditions of our aging society in the new era. To do a good job in the new era and actively respond to aging, we need to make concerted efforts and advance on the basis of clarifying the major realities and problems facing our aging society. Based on systematically discussing the national conditions of aging in my country in the new era, this article puts forward the necessity of multidimensional response to the problem of aging, and further discusses the multi-dimensional thinking of actively coping with aging in the new era.

**Key words:** new era; aging; active response; institutional innovation