

## 采他山之石 应对人口老龄化

北京大学社会学系教授 陆杰华 整理 周翔

近年来，全球各地区老龄化进程并不同步。欧洲作为老龄化较严重的区域，60岁及以上人口比例高达25%。美洲、亚洲、大洋洲老去的步伐正在逐步加快。预计到2050年，除非洲外，所有地区的老年人口比例都将接近或超过25%。进入老龄化的国家或地区数量在迅速增加，人口老龄化已成为世界各国共同面临的一大难题。为应对老龄化，除了延迟退休，各国各显身手，通过建立高效用养老金保障体系、建立地区综合介护体系、健全法律法规制度体系等，保障老年人生活质量，缓解人口老龄化带来的社会经济压力。他们的做法能够给我们很多启发。

### 建立成熟的地区综合介护体系

在老龄化成为不可逆转的趋势下，长期照护政策的迫切性与重要性凸显。如何满足越来越多老年人的护理需求，已成为各个国家应对老龄化的重要环节之一，在这个方面日本的做法值得借鉴。

日本 日本从2000年起开始实施介护保险制度，是为老年人或身体残障造成日常生活自理困难的个人提供与医疗、护理、保健和生活等相联系的综合性、专业化援助，以满足其身体、精神、社会等方面的需求，为提高生活质量而最大限度地实现人生价值的服务。与此同时，政府推行“在地养老原则+鼓励就业政策”，即生理或心理有障碍的老年人，在自己家里接受照料，或者尽可能在靠近他们所在社区的、类似老年人之家的机构中接受照顾。日本政府建立了以年金—医疗—护理为核心的老年福利体系和以家庭养老为中心、以社区老龄服务为补充的老龄服务模式。

为保障高质量的老年人介护服务，日本于2014年起草了《与家庭护理相结合促进适当使用信息系统照顾老年人的指南》。该《指南》旨在通过标准化数据收集和管理，建立一个有效的信息网络，将老年人健康服务纳入到包括公共卫生、医疗、护理和福利工作整体体系中。该信息网络旨在收集“患者属性”、“居住和家庭”、“医疗”、“护理和生活方式”、“诊断、治疗和护理”5类中的237条信息。上述《指南》对数据输入、数据更改、数据使用和系统负责人员进行了标准化。这种以大数据为基础、标准化数据收集和管理的协作系统，有效提升了临床和公共卫生信息系统，为老年人提供了全方位的护理支持。

此外，日本政府积极开发针对老年人的医疗看护和健康保障产业。该国借助企业和社会组织的力量发展商业或公益性养老设施建设，带动了一大批老年人用品专卖、老年人餐饮专营、老年人管理咨询、老年人教育培训等行业的发展，在某种程度上形成了以养老设施为核心的养老院经济产业体系。

### 构建高效用养老金保障体系

面对老龄化日趋严峻，各国政府养老金的支出正面临很大挑战，所以未来养老金水平将势必下降，因而很多国家都选择多种途径筹集资金，相互补充，最终形成相对健全的养老金体系。

美国 美国政府实施养老保险制度已有200多年历史，现行养老保险体系主要由三大支柱构成：第一支柱是由政府强制执行的社会保障计划面向全社会提供基本的退休生活保障，覆盖了全国96%的就业人口，是这个多层次体系中的基石，是美国人养老的“精神支柱”或“最后防线”；第二支柱是由政府或者雇主出资，带有福利性质的退休金计划，既包括联邦、州等公共部门为其雇员提供的各种养老金计划，也包括企业及一些非营利组织为雇员提供的养老金计划，可以分为“缴费确定型”和“支付确定型”；第三支柱是传统的以家庭为责任主体的个人退休储蓄与投资

保险，一种由联邦政府通过提供税收优惠而发起、个人自愿参与的补充养老金计划。

德国 到 2050 年，德国 60 岁以上老年人口比例将达到 40%。为积极应对人口老龄化，德国政府从 1997 年至 2014 年，通过多项制度法规成功铺开养老金改革之路，如引入“提前退休调整因子”，延迟实际退休年龄；将养老金水平的适应对象改为净工资水平；通过《养老保险改革法令》，控制公共养老保险缴付率；大力发展职业养老保险和个人自愿养老保险等商业性保险；将“可持续因子”纳入养老金计算公式；计划在 2030 年以前将德国的法定退休年龄由 65 岁提高至 67 岁；改善弱势群体的公共养老金待遇；财政压力减轻后兼顾公平性诉求，如上调劳动受限者养老金额度。

在人口老龄化压力不断加大的背景下，德国法定养老保险的可持续性明显增强；公共养老金支出占 GDP 的比重从 1990 年的 9.7% 缓慢上升到 2009 年的 11.3%，20 年间的变化率仅为 15.7%，大大低于经合组织国家的平均增幅 27.0%。这得益于法定养老保险自身的适应性调整和养老保障体系整体的结构性变化。

澳大利亚 澳大利亚政府建立了三支柱养老金体系，政府、雇主和雇员共同分担了养老方面的责任。1991 年，该国政府制定超级年金制度，即强制雇主为其雇员提供一定比例的职业养老金，并由私营机构运营，其所提供的养老保障在整个养老体系中占有最大的比重。超级年金制度规定所有的缴费都要存入合格的职业养老金基金中进行完全积累，缴费连同增值部分完全属于雇员，采用受托人制度进行管理，给予职员充分的选择权，具有高度市场化的特点。

韩国 韩国政府通过完善的公共养老保障体制应对人口老龄化问题。公共养老保障制度体系主要由公共年金制度（社会保险性质）和养老保障制度（隶属社会福利服务范畴）两部分组成。公共年金制度是由正处在收入活动状态的人们缴纳一定金额的保险费，当其因年老、突发事故、疾病、残疾或死亡导致收入中断时，为保险人及其家属支付年金，使其能够维持稳定生活的收入保障制度。而养老保障制度主要依靠政府预算经营，由保健福利部和地方政府相关部门主管并提供服务。

新加坡 新加坡的养老保障是以中央公积金制度为基础，以各种保险计划为补充的多层次、多功能国家社会福利保障体系。由国家强制实施个人储蓄的中央公基金制度是新加坡最具特色社会保障体系的主要部分，是一个综合性的社会保障储蓄计划。

#### 促进老年人社会融入与自立

努力发挥老年人自身能量，用更积极的态度迎接老龄化，是近些年各国提出的行之有效的观念，其中很多做法值得推广。

英国 截至 2010 年底，英国 65 岁及以上的老年人口占总人口 17%，预计到 2035 年将达到 23%。为应对人口老龄化、高龄化持续加剧，英国政府实施积极的社会政策，倡导积极老龄化，促进老年人社会融入与自立。

一是推行“整合照顾”，即注重医疗服务和社会服务的整合，为老年人提供逐层递进的生活照料、物质支持、医疗保健和整体关怀构建的全面服务体系，辅助老年人在熟悉的社区维持独立生活。二是改革退休制度，2006 年颁布了《就业平等条例》，允许老年人在身体条件许可的情况下无限延长工作年限。三是改革养老金制度，建立多层次的社会养老保障制度，即国家养老金体系、职业养老金体系、个人养老金体系。四是实施以促进就业为导向的社会政策，帮助失业者就业、实施《家庭友好政策》，帮助职工实现家庭与工作的平衡。五是调整移民政策，净移民增长促进了人口增长，延缓人口老龄化，解决劳动力短缺问题，增强养老经济能力。

日本 日本同样出台积极政策，调动全社会的工作积极性。日本政府引出“无龄感社会”概念，即不以年龄进行区分，而是根据个人的意愿与能力选择生活方式，承担社会责任的一种社会环境，超越代际的协作共生的富裕社会。日本政府希望通过构建“无龄感社会”，支持老年人继续工作，把“消极老龄化”转变为“积极老龄化”，利用老年人所积累下来的知识、技术、经验、人生阅历与财富为社会创造价值。2018 年新修订《老龄社会对策大纲》的字里行间都透露出政府

认为多一位老人持续工作，会有益于经济增长的政策意图。

日本各地都设有“银色人才中心”，向用人单位推荐并派出工作。对雇佣高龄者的企业或公司，政府发“继续雇佣奖”。对于某些大部分员工是老年人的“老龄职工公司”，日本政府除了补贴，还会额外向公司发放贷款。