

新时代积极应对人口老龄化 顶层设计的主要思路及其战略构想^{*}

陆杰华

我国在决胜全面建成小康社会的新征程中正式开启了中国特色社会主义新时代。按照党的十九大勾画出的新时代宏伟目标是:到2050年把我国建成社会主义现代化国家;其中分为两个阶段:第一阶段从2020~2035年,在全面建成小康社会的基础上,再奋斗15年,基本实现社会主义现代化;第二阶段从2035年到本世纪中叶,在基本实现现代化的基础上,再奋斗15年,把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。

不过,我们必须看到,进入中国特色社会主义新时代,由于以往生育率的持续下降、平均预期寿命不断延长等综合因素所引起人口年龄结构的嬗变,客观上引发了加速的人口老龄化进程。正是在这一宏观背景下,习近平在党的十九大报告中明确提出“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”等一系列应对人口老龄化的新理念。毋庸置疑,伴随着我国社会经济发展水平的深刻变化,人口老龄化将是21世纪不可逆转的客观现象。2000年第五次全国人口普查数据资料显示,我国60岁及以上老年人口占总人口的比重为10.33%,表明在21世纪初中国正式进入老龄型社会。自2000年以来,我国人口老龄化进入了快速发展的时期。2016年国家统计局最新数据显示,中国大陆60岁及以上老年人口的规模超过23086万人,占总人口的比重为16.7%,在中国人口发展史上老年人口规模与比重首次超过0~14岁少儿人口的规模与比重,也从一个侧面反映出人口老龄化进入了加速度发展的阶段。据有关学者的预测,2020年、2035年和2050年,中国大陆60岁及以上老年人口占总人口的比重将分别达到17.88%、28.83%和34.78%,预示着未来人口老龄化将经历急速增长和缓速平稳发展的两个不同阶段(翟振武等,2017)。

诸多迹象表明,开启中国特色社会主义新时代之后,急速增长的人口老龄化与高龄化并存成为新时代必须面临的一个新国情,积极应对人口老龄化也势必成为破解老龄化所引发诸多挑战的一项新国策。事实上,老有所养不仅是新时代民生改善和保障的一个最重要议题,同时也是涉及到国民最关心最直接最现实的利益问题,更是关系到人民群众的获得感、幸福感、安全感。因此,需要进一步从深层次认识和把握新时代人口老龄化新国情所引发的新矛盾,明晰这一时期积极应对人口老龄化顶层设计的主要思路,并加以超前谋划。

1 十八大以来应对人口老龄化顶层设计的重要进展回顾

20世纪80年代初期,我国尚未进入老龄型社会,党和政府就开始重视老龄事业发展,积极探索适合中国国情的养老工作体制和机制。80年代初期建立多层次的老龄工作委员会,并从社会福利事业的视角上开展推进老龄工作;90年代初期,国家第一次发布了《中国老龄工作七年发展纲要(1994~2000)》,明确提出要多渠道筹措老龄事业发展资金,促进老龄事业的发展;紧接着在1996年,我国成为发展中国家第一个颁布老年人权益保障法的国家,为下一步老龄事业发展奠定了良好的法律环境。

[作者简介] 陆杰华,北京大学社会学系教授。北京:100871

^{*} 本文为教育部人文社会科学重点基地重大项目(16JJD840004)和国家自然科学基金(71490732)的阶段性成果。

2000 年我国进入老龄型社会之后,为了适应人口老龄化加速的新国情,老龄事业的顶层设计得到了党和政府的高度重视,并采取了一系列重大举措,包括成立了高规格的全国老龄工作委员会及其办公室,统筹治理相关问题,分别制定了发展战略规划、出台了一系列强有力政策措施等等。21 世纪第一个十年,我国渐渐确立了以居家为基础、以机构为支撑、以社区为依托的具有中国特色的养老服务体系,并在此理念的指导下,不断明确制定养老政策的思路,政策制定过程中更加注重科学规划、积极引导,也表明我国在养老服务体系化建设上迈出了重要的一步(郭沧萍,2013)。

十八大以来的 5 年多时间,为了适应人口老龄化加速度的新常态及其及早应对未来人口老龄化引发的诸多新挑战,以习近平总书记为核心的党中央立足中国国情,着眼长远,高屋建瓴地谋划积极应对人口老龄化的新理念新思想新战略,对涉及老龄事业和老龄产业发展相关领域进行了深层次、多维度的改革,并出台了一系列应对人口老龄化及其老龄型社会的重大方针政策,推出了一系列加快老龄事业与养老服务体系建设重大举措,推进了涉及生育政策、就业制度、养老服务、社会体系、健康保障、人才培养、环境支撑等一系列重大工作,我国老龄工作和老龄事业取得了全方位、开创性的重大成就,养老服务中重要领域和关键环节取得了突破性进展,养老服务体制和机制主体框架初步形成,为构建有效应对人口老龄化的政策体系和社会环境奠定了坚实的基础。

综合而言,十八大以来,党和政府在应对人口老龄化顶层设计方面的主要进展突出体现如下 5 个方面:一是积极应对人口老龄化的思路和构想初见端倪。将积极应对人口老龄化的新理念和政策框架纳入国家社会经济发展规划之中,加快统筹决策部署步伐,特别值得一提的是《国民经济和社会发展规划“十三五”规划纲要》重点针对“未富先老”的现状以及对决胜全面建成小康社会进程中加快老龄事业和养老服务体系建设做出了相关制度安排。二是涉老法治建设取得前所未有的重大进展。国家重新修订了《老年人权益保障法》,从家庭赡养与抚养、社会保障、社会服务、社会优待、宜居环境、社会参与等方面做了进一步的法律规定,这为保障老年人合法权益,发展老龄事业,弘扬中华民族敬老、养老、助老的优秀传统文化提供了法律上的支持;与此同时,许多地方在社会养老体系建设、尊老孝老敬老爱老等方面出台了地方性的法规,为探索形式多样的地方应对人口老龄化模式提供了法律上的支撑。三是老龄相关公共政策体系密集性出台。为了切实解决应对人口老龄化过程中面临的持续压力和挑战,十八大以来的 5 年,国家出台了 300 余项落实的配套政策措施,重点在推进老龄事业发展、加快养老体系建设、推动医养结合、探索长期护理保险等方面进行试水,释放政策性红利积极应对人口老龄化的影响,有效地缓解了国民对养老的焦虑和恐慌,绝大多数老年人的获得感、幸福感、安全感明显提高。四是适合中国国情的养老服务管理体制初步形成。党和国家充分利用应对人口老龄化的机遇窗口期,经过长期的实践探索,特别是十三五以来全方位的政策支撑,以居家为基础、社区为依托、机构为支撑、医养相结合的养老服务主体框架体系逐步完善,为新时代更加积极应对人口老龄化顶层设计提供了宝贵的经验。五是涉老保障体系基本实现了全覆盖。十八大以来是我国养老保障与医疗保障跨越式发展的 5 年,我国基本养老和医疗保障实现了城乡的全覆盖,同时其保障水平逐步提高,进而显著性提升了养老服务的供给水平,标志着老龄保障体系建设迎来大发展大繁荣的新格局。

总而言之,十八大以来,以习近平总书记为核心的党中央在认识和把握人口老龄化新国情、积极应对人口老龄化的新理念、探索中国国情老龄事业和养老服务体系建设等方面取得重大突破,标志着中国特色社会主义应对人口老龄化顶层设计体系与框架迈入新时代。

2 新时代人口老龄化新国情所引发的主要矛盾剖析

十九大报告明确指出:新时代我国社会主要矛盾是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。我国是全球发展中国家的人口大国,“人口又多又老”是新时代走向社会主义

现代化强国进程中必须面对的一项新国情。通常而言,“未富先老”是社会经济转型国家或地区的典型通病(顾严,2017),“未备先老”是上述国家必须避免的一场深刻教训,而“慢备快老”则势必要使这些国家或地区在社会经济发展进程中付出高昂的代价。我们认为,在现阶段乃至未来很长一段时间内,不论急速增长期还是缓速平稳发展期的我国人口老龄化,在新时代引发的主要新矛盾将是人民群众日益增长的美好生活需要同老龄事业及其产业发展不平衡、不充分之间的矛盾,人口老龄化引发的诸多问题将是我国未来走向社会主义现代化强国的潜在主要风险之一。概况而言,新时代这一主要新矛盾突出体现在以下“六大矛盾”:

第一,人口老龄化加速度的新格局与积极应对人口老龄化顶层设计不协调之间的矛盾。我们必须清醒认识到,从全面建成小康社会后的2020~2035年,即新时代实现基本社会主义现代化的第一阶段,我国人口老龄化将呈现加速增长的显著特征,这一阶段老年人口规模增长最快,老龄问题集中爆发,将是我国应对人口老龄化最艰难的阶段(陆杰华、郭冉,2016),这一阶段积极应对人口老龄化顶层设计的重点是“慢富快老”,必须要具有紧迫感,超前做好系统性的制度安排;从2035~2050年,即新时代实现社会主义现代化强国的第二阶段,尽管人口老龄化速度缓速平稳增长,但总人口可能呈现负增长加速的明显特点,少子化、高龄化、家庭空巢化等特征相互交织,这一阶段积极应对人口老龄化顶层设计的重点是“富而过劳”,需要彻底改变以往涉老公共政策相对不协调、碎片化的明显不足,真正做到顶层设计的及时应对、科学应对、综合应对。

第二,老龄事业与养老服务体系进程中供给侧与需求侧之间不匹配的矛盾。近年来,伴随着人口老龄化速度的加快,我国加快了养老供给侧改革的步伐,在养老机构床位增加、养老投资主体的多元化、养老服务品种的开发、养老品牌的专业化运营、社区养老照料中心基础设施的配套等方面取得了长足的成效(辜胜阻等,2017)。但是,不可否认的是,我国老年人口规模巨大,需求呈现出个体化、细分化的明显特点,现阶段老龄事业与养老服务体系尚未完全重视老年人的客观需求,在慢病管理、机构和家庭专业护理服务、老年人营养配餐、老年人辅具用品开发和生产、心理慰藉、适老改造等方面推进速度较为缓慢,由此造成了养老供需不平衡的现实矛盾。因此,下一步养老服务体系建设重点亟待加强养老服务供给侧改革的精准性、针对性和实效性。

第三,各个地区及其城乡人口老龄化趋势与其养老服务体系不匹配之间的矛盾。2010年第六次全国人口普查数据显示,由于改革开放以来人口迁移流动极为活跃以及中青年劳动力大范围地从中西部地区流向东部、从农村流向城市,重庆、四川等中西部地区成为人口老龄化速度最快的省份,远远高于全国人口老龄化的平均水平。与此同时,根据有关部门的人口预测,农村人口老龄化发展速度远快于城镇,城乡老龄化水平差异最高将出现在2033年左右,差值将可能达到13.4%。此外,东中西部地区养老服务体系建设区域差别大,经济发展较快的东部和城市地区,其养老服务基础设施建设速度也较快,由此造成了我国养老服务体系建设地区及城乡差距较大,为东部地区及其城镇老年人提供的服务项目和设施要远多于中西部及农村地区,形成了地区间及城乡间养老服务体系建设鸿沟。

第四,人口抚养结构转型的嬗变与其代际协调发展加剧之间的矛盾。受以往计划生育政策的影响,我国人口年龄结构变化正呈现了少子化与老龄化并存的鲜明特点。虽然2016年我国开启了全面二孩新时代,但是预计难以从根本上改变我国未来老年抚养比不断增加的变化趋势。未来几十年人口抚养结构的这一变化有可能深刻改变社会公共资源分配的格局,进而诱发代际利益分配矛盾和冲突,并成为人口老龄化宏观背景下我国社会矛盾的一个重要根源和主要形式。与此同时,新时代“人口又多又老”的新国情有可能引发新的社会问题,包括延迟退休年龄与中青年就业机会的挤占矛盾、老年人口快速增加与劳动力人口比重减少引发的养老保险制度风险及其医疗保险风险等问题。如果不能及时有效调和乃至化解上述代际之间的矛盾,无疑将一定程度上放大人口老龄化对社会经济持

续发展的现实风险,进而影响到国家的长治久安。

第五,老龄化进程中家庭养老功能的责任与其家庭功能逐步弱化之间的矛盾。家庭养老既是中国悠久历史的传统文化传统,也是孝老、爱老、敬老的一种具体表现。无论是在传统社会还是现代社会,家庭应当承担养老主要责任的功能。不过,需要正视的现实是,随着生育水平的持续降低,家庭结构呈现出核心化、小型化、空巢化等方面的特点。例如,2015 年全国平均家庭人口规模仅为 3.10 人,比改革开放初期 1982 年的户均人口减少 1.31 人。平均家庭人口规模的下降势必弱化家庭养老的功能。此外,由于家庭少子化趋势的强化以及老年人口规模的快速增加,老年人独居和空巢老年人家庭等高风险家庭逐步增多。据预测,2050 年我国 65 岁及以上空巢老年人占总人口的比例与 2000 年相比,有 13 个省区为 5~10 倍的增长,18 个省区为 3~5 倍的增长;2050 年 65 岁及以上独居老人占总人口比例与 2000 年相比,有 18 个省区为 5~13.5 倍的增长,13 个省区为 3~5 倍的增长,势必会进一步降低家庭养老的功能,无形加大了社会化养老的压力(全国老龄工作委员会办公室,2015)。

第六,老年群体管理的现实需求与其社会治理方式相对滞后之间的矛盾。目前,我国拥有全世界最庞大的老年群体,超过 2.3 亿 60 岁及以上的老年人,数量之大足以影响到社会稳定的大局。随着人口老龄化程度不断加深,近年来,我国老年群体问题也呈现了频发的态势。未来老年人口规模快速增加的新格局客观上也要求在人口老龄化新形势下创新涉老群体社会治理方式。因此,现阶段乃至今后很长一段时期内,善于应用社会治理的新思维探讨保护老年弱势群体权益、妥善解决老年群体组织无序发展问题、稳步推进老年人再社会化进程、拓展老年人社会参与的平台,以及提高老年人精神文化生活水平等方面,不仅是新时代积极应对人口老龄化的客观需要,同时也是推进国家治理体系和治理能力现代化的必然选择。

3 新时代应对人口老龄化顶层设计的主要思路

如前所述,自 21 世纪初我国进入老龄型社会到全面建成小康社会的 2020 年期间,积极应对人口老龄化顶层设计思路的重点是“未富先老”;2020~2035 年,新时代基本实现社会主义现代化的第一阶段,积极应对人口老龄化顶层设计思路的重点将是“慢备快老”;而 2035~2050 年是新时代实现社会主义现代化强国的第二阶段,积极应对人口老龄化顶层设计思路的重点将是“富而过劳”。为了适应新时代人口老龄化的新国情和超前谋划解决人民群众日益增长的美好生活需要同老龄事业及其产业发展不平衡、不充分之间的新矛盾,我们需要在新时代积极应对人口老龄化顶层设计上探索更多的新思路。

一是进一步加强积极应对人口老龄化顶层设计的超前性与整体性。21 世纪将是我国人口老龄化不可逆转的世纪。新时代积极应对人口老龄化顶层设计需要改变以往涉老公共政策设计中的短视思维,避免阶段性应急或补救性的政策设计思路,将以往涉老公共政策重点从事后补救转向事先防范,基于人口老龄化的变化趋势及其阶段性特点来加强涉老公共政策体系设计的前瞻性、系统性、全局性与战略性。

二是应对人口老龄化的理念应从以往被动式适应到积极性应对方向的转变。人口老龄化是社会经济发展的必然产物,老龄化也并非洪水猛兽。事实上,人口老龄化对于我国社会治理和经济转型也带来了千载难逢的黄金机遇期。正如习近平总书记所指出:努力挖掘人口老龄化给国家发展带来的活力和机遇。因此,新时代需要善于应用坚持积极应对人口老龄化与促进经济社会发展相结合的新思维。

三是注重积极应对人口老龄化顶层政策设计的地区及其城乡平衡性。新时代积极应对人口老龄化顶层设计重点还包括补齐区域及其地区老龄事业与养老服务体系建设的短板,重点加大对中西部、农村地区、偏远地区及其贫困地区养老服务基础设施的规划、配套及其公共财政投入,力争缩小乃

至拉平地区及其城乡养老服务供给的落差。

四是更加关注积极应对人口老龄化公共政策的公平性。老龄公共政策是政府积极应对人口老龄化理念与态度的重要体现,其制度性安排将深刻影响着老年人的社会共享。老龄公共政策制定的最重要出发点是公平性,旨在缩小老年群体中不同性别、不同阶层、不同地区的差异性。从这个意义出发,老龄公共政策不仅具有普惠的特性,更应当具有特惠的内涵,这样才能真正是每个老年人共享改革发展的成果,普遍提高他们的获得感和幸福感。

五是进一步明晰老有所养中的政府、家庭、与个人的责任以及处理好基本养老公共服务与非基本养老公共服务的关系。新时代积极应对人口老龄化顶层设计必须处理好两个重要关系。一方面,家庭承担着养老的主要功能,政府对失能、高龄、低保等特殊群体提供兜底的养老功能,满足困难老年人的基本养老服务需求;另一方面,还要厘清基本养老公共服务和非基本养老公共服务的关系,前者应当主要由政府提供养老制度供给,后者应当则是家庭和老年人的责任。

六是坚持积极应对人口老龄化顶层设计的分类指导、因地制宜的基本原则。我国不仅老年人口规模庞大,而且地域广阔,不同地区、城乡、不同阶层差异性极大。因此,新时代积极应对人口老龄化顶层设计的注重趋同性的基础上,从分类指导、因地制宜的原则出发,基于不同地区人口老龄化发展趋势、社会经济发展阶段性、养老服务体系等现状制度符合本地区的差异性应对策略。

4 新时代应对人口老龄化顶层设计战略构想的思考

在即将实现全面建成小康社会目标之后,我国将开启新时代建设社会主义现代化强国的新征程。不过,急速增长的人口老龄化是新时代必须面对的一项新国情,需要我们认识和把握人口老龄化变化趋势对国家社会经济发展目标的宏观影响,并及早做出相关的制度安排加以积极应对。如前所述,新时代人口老龄化所引发的新矛盾将是人民群众日益增长的美好生活需要同其老龄事业及其产业发展不平衡、不充分之间的新矛盾。因此,基于前瞻、综合、动态的视角做好人口老龄化顶层设计不仅关系新时代国家长治久安与人民安居乐业,还关系到国家在全球范围内综合国力强弱,更关系到中国特色社会主义目标的顺利实现和中华民族伟大复兴。为此,我们认为,新时代积极应对人口老龄化顶层设计的战略构想主要包括5个方面:

第一,及早制定积极应对人口老龄化顶层设计中长期规划。针对未来新时代面临的人口老龄化与其顶层设计应对可能引起的“慢备快老”和“富而过劳”问题,建议尽早启动《2020~2035积极应对人口老龄化中长期规划》的制定。该规划的理念是将积极应对人口老龄化顶层设计纳入人口发展战略主体框架中、纳入国家社会治理体系中、纳入总体国家安全制度体系中,明确新时代第一阶段积极应对人口老龄化的优先公共政策议题,尽快补齐养老服务体系中的短板,做好前瞻性、全局性、战略性和制度化的应对,为新时代第二阶段应对人口老龄化创造良好的社会环境和政策体系。

第二,适时重构应对老龄化新国情的国家共治体制机制。新时代人口老龄化新国情呼唤重构适应中国国情的多层级、多主体积极应对人口老龄化的共治体制机制。要善于应用共治、多元主体与整体性治理的新思维,一方面进一步明晰老有所养的政府职责,重构集养老服务、健康保障、家庭福利、社会治理等功能为一体的涉老政府部门;另一方面还要鼓励、动员和发挥家庭、个人及其他社会力量在老有所养的重要责任,进而构建起新时代积极应对人口老龄化具有中国特色的全新共治体制机制。

第三,全面构建基于全生命周期的应对老龄化政策体系和社会环境。全生命周期是积极应对人口老龄化顶层设计的核心理念。从这个意义上出发,全生命周期跨部门的涉老配套政策设计是积极应对人口老龄化的前提条件,其中包括长期护理保障制度等。另一方面,还要进一步弘扬敬老、养老、助老的社会风尚,推动年龄友好家庭的建设,切实消除年龄歧视的社会偏见,强调代际之间相互尊重、相互理解、相互平等、相互关爱的原则,消融代际之间的鸿沟,创造积极有效的代际沟通模式。

第四,进一步普及和加强全民老龄化新国情教育。伴随着我国人口国情从以往人口数量过多问题转向人口数量和结构问题并存,及时开展全民老龄化新国情普及教育不仅是有助于全面认识新时代人口老龄化对国家社会经济发展、家庭发展能力等方面的影响机理以及带来的诸多新矛盾,同时也有利于提高全民规避人口老龄化对国家、家庭和个人的各种风险意识,尤其是认识到现代社会中老龄化已经成为影响社会经济可持续发展的一种非传统风险,进一步增强全民积极应对人口老龄化的信心。

第五,积极借鉴国际上应对人口老龄化的经验和做法。应对人口老龄化所引发的挑战是 21 世纪人类社会面临的一大共同挑战。中国作为人类命运共同体的一员,一方面需要借鉴国外应对人口老龄化的经验和教训,避免走一些发达国家“富而过劳”的老路,积极开展应对老龄化的多种形式国际合作和交流;另一方面,还要秉承共担共建共治的理念,创新负责任人口大国积极应对人口老龄化的中国方案,为发展中国家乃至世界提供成功的经验和范例。

总之,开启中国特色社会主义新时代,我们需要清醒认识到,中国是发展中国家具有最多老年人口的人口大国,积极应对人口老龄化并没有成功模式可遵循,需要我们明确应对的新思路,做好超前、全局和战略的顶层制度安排。

参考文献/References:

- 1 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. 人民出版社,2017
Xi Jinping. 2017. Build a Well-off Society in an All-round Way and Win the Great Victory of Socialism with Chinese Characteristics in the New Era. People's Publishing House.
- 2 翟振武,陈佳鞠,李龙. 2015-2100 年中国人口老龄化变动趋势. 人口研究,2017;4: 60-71
Zhai Zhenwu, Chen Jiaju and Li Long. 2017. Future Trends of China's Population Ageing: 2015-2100. Population Research 4: 60-71.
- 3 邬沧萍. 积极应对人口老龄化理论诠释. 老龄科学研究,2013;1: 4-13
Wu Cangping. 2013. Actively Responding to the Theoretical Interpretation of Population Ageing. Scientific Research on Ageing 1: 4-13.
- 4 顾严. 且富且老: 中国养老困局与治理出路. 中国财经科学出版社,2017
Gu Yan. 2017. Being Rich and Old: the Predicament of China's Old Age and the Way out of Governance. China Finance and Economics Press.
- 5 陆杰华,郭冉. 从新国情到新国策: 应对人口老龄化的战略思考. 国家行政学院学报,2016;5: 27-34
Lu Jiehua and Guo Ran. From the New Situation to the New National Policy: A Strategic Reflection on the Active Response to the the Population Ageing. Journal of Chinese Academy of Governance 5: 27-34.
- 6 辜胜阻,吴华君,曹冬梅. 构建科学合理养老服务体系的战略思考与建议. 人口研究,2017;1: 3-14
Gu Shengzu, Wu Huajun and Cao Dongmei. 2017. Strategic Thinking on Rationalization Aged Care Service System in China. Population Research 1: 3-14.
- 7 全国老龄工作委员会办公室. 国家应对人口老龄化战略研究总报告. 华龄出版社,2015
Office of the National Working Committee on Ageing. 2015. General Report on the National Strategy for Population Ageing. Hualing Press.

(责任编辑:石 玲 收稿时间:2018-01)