

中国式养老的国家挑战与战略选择

文 / 陆杰华

中国自 2000 年步入老龄型社会之后，人口老龄化全面进入了加速的初始时期，近几年更是以年均超过 1000 万的增幅“跑步前进”。预计 2020 年之后，我国将进入重度老龄化的加速时期。

全方位的中国式养老国家挑战

毋庸置疑，快速人口老龄化对中国式养老所引发的国家挑战将是全方位的，这些挑战主要包括：

第一，应对人口老龄化的理念初步形成，但是破解中国式养老困局的战略思路尚未形成。自 2000 年以来，各级政府普遍认识到，未来是我国应对人口老龄化的重要战略机遇期，并将其纳入国民经济与社会发展规划及改善和保障民生举措之中。“积极应对人口老龄化，加快建立社会养老服务体系和发展老年服务产业”是政府决策者的普遍共识。不过，必须看到，迄今，从战略、全局与操作层面应对人口老龄化的战略思路还没有完全形成，尤其是涉及到中长期养老基



本公共服务体系发展目标与策略、长期护理社会保险制度等超前的应对战略明显滞后于人口老龄化加速的形势变化。

第二，养老服务政策体系初见端倪，但是存在着政策配套性差的突出问题。近年来，国家在推进养老服务体系方面先后出台了《关于加快发展养老服务业的若干意见》、《深化改革加快发展养老服务业的任务措施》、《养老机构设立许可办法》、《养老服务设施用地指导意见》等国家层面的政策法规，也在推进养老服务体系建设方面发挥了积极的作用。不过在具体养老政策的落实中，还存在着部门间政策配套明显滞后、地方政策制定的针对性差等的问题。尽管国家出台的推进社会福利社会化、发展社区服务业、养老服务业等政策都具有较强的指导性，但相关部门却没有出台与之相配套的实施措施，加上养老服务法制建设落后、政策监管不到位，严重影响破解中国式养老困局的推进速度。

第三，城乡二元化背景下的农村老龄问题日益突出将为城乡社会经济统筹构成新的挑战。由于我国目前仍然是典型的城乡二元化社会，加上未来一段时间内农村青年劳动力的大量外出，2010年第六次人口普查数据显示，中西部欠发达地区，特别是农村地区人口老龄化速度明显快于城镇。因此，我们不难判断，农村老年人的经济支持、生活照料和精神慰藉等方面问题非常突出，加上现实中农村地区居家养老、社区养老和机构

养老的基础设施建设远不如城镇，现有农村家庭养老模式将难以为继，这种情况不仅限制了农村老年人对改革成果的共享，同时也在一定程度上制约了全面建成小康社会的目标。

第四，积极应对人口老龄化的公共财政投入机制尚未完全构建。近年来，尽管国家以及各地对老龄事业发展的公共财政投入在逐步增加，已为解决人口老龄化带来的各种挑战奠定了重要的财政保障。但是，需要正视的问题是，老龄事业发展的公共财政投入力度与经济发展速度、公共财政收入增长还不协调，特别是涉老的公共财政投入力度与人口老龄化的客观现实存在着巨大的差距，同时由于各地经济发展状况的不平衡，许多欠发达地区的老龄事业公共财政投入得不到基本的保证，形成了区域老龄事业发展不平衡的局面。

第五，人口老龄化加速背景下老年人规模增长带来的日益增长的需求与社会供给缺少之间的突出矛盾。目前，我国60岁及以上的老年人规模已经接近或超过2亿人，预计2020年我国60岁及以上老年人口规模将接近2.5亿人，占总人口的比重超过18%。有研究显示，尽管我国老年人的收入水平增长明显滞后于其他人群平均增长水平，但是城乡老年人收入在稳定增长也是一个不争的事实。目前，老年人群的收入和消费模式正向多样化的方向发展，而社会对老年人产品和服务的供给却严重滞后于老年

人规模增长所带来的日益增长的需求，在一定程度上限制了老年人日益增长的物质和精神需求。此外，老年人的心理问题和精神需求还没有引起全社会的严重关切，在物质生活不断提高之后，老年人的精神生活能否改善显得尤为重要。所有这些都表明，建立包括生活照料、文化娱乐、健康护理和精神慰藉在内的全方位的社会化养老服务体系迫在眉睫。

第六，破解中国式养老的投资多元化主体格局仍然没有完全形成。发挥政府、市场、社会和家庭的作用，在破解中国式养老困局，形成多元投资主体方面不仅是必要的，也是必需的。不过，鉴于我国养老服务业具有很强的社会福利性质，属于微利性行业，这使得社会投资兴办养老服务业面临一定的风险。很多研究表明，虽然我国养老服务需求市场潜力很大，但由于老年人的收入相对不高，即使社会提供了相应的服务产品，也会因购买能力有限而放弃购买相关的服务产品，这些都对养老服务企业的盈利甚至经营能力提出挑战。因此，政府应制定一些优惠政策，采取切实可行的措施推动养老服务业投资多元主体的形成，进而促进养老服务的健康发展。

破解中国式养老的战略选择

尽管中国式养老面临着以上的种种挑战。但是我們也需要看到，面对人口老龄化加速的新形势，我国养老服务事

业也面临着千载难逢的黄金机遇期，与其他民生事业一样，养老服务事业同样面临着新一轮的改革创新，为下一步聚焦养老发展的战略重点，全面提升我国养老服务发展水平提供了良好的机遇。为此，我们认为，未来一段时间破解中国式养老的战略选择包括：

第一，高层倡导，统一认识，加强应对人口老龄化的顶层制度战略设计。一是加强中央高层的倡导，并在全国内进一步统一认识，切实将养老服务业发展纳入到国民经济和社会发展规划中去，合理确定未来中长期养老服务的发展目标与主要思路。二是进一步整合推进养老服务业的部门合力，通过高层的协调和领导，注重发展改革、财政、



■ 尽管中国式养老面临着以上的种种挑战。但是我们也看到，面对人口老龄化加速的新形势，我国养老服务事业也面临着千载难逢的黄金机遇期，与其他民生事业一样，养老服务事业同样面临着新一轮的改革创新，为下一步聚焦养老发展的战略重点，全面提升我国养老服务发展水平提供了良好的机遇。

规划、卫生计生、民政等跨部门的政策体系配套，形成发展养老服务业的良好氛围和环境。三是超前着眼，尽快探索长期护理保险制度的试点以及逐步推广，为破解中国式养老困局提供重要的制度保障。四是探索建立全国范围内的养老服务发展评估指标体系，实行对养老服务发展的动态、系统监测。

第二，政策扶持，确保落实，进一步完善发展养老服务业的相关优惠政策。一是从养老服务业发展的资金配套、人才培养、产品研发等环节入手出台相关的扶持和优惠政策，加大政策的指导性、针对性，特别是注重中央政策在地方的落地。二是特别加强对中央各项扶老、助老相关政策体系落实的监督与评估，将养老服务发展纳入地方政绩考核目标之中。

第三，制度建设，完善准入制度，全面推进养老服务发展产品和服务规范化和标准化。一是探索建立多部门协作的养老服务业方面的专门机构，专门协调和统筹我国养老服务业发展的规划制定与评估。二是逐步构建养老服务业第三方评估机构，严格养老服务产业行业准入制度。三是进一步加强养老服务产业的运营监管。

第四，注意养老服务业发展的区域和城乡差别。一是通过相关政策鼓励和扶植中西部养老服务业发展，促进东西部养老产业发展的区域均衡。二是在土地优惠和资金支持以及政策优惠等多方

面鼓励农村发展养老服务业，尤其鼓励多建社区日间照料中心、养老院和养老服务机构，消除养老服务业的城乡差异。

第五，加大养老服务业对外开放力度，鼓励国内外企业和民间力量的介入。一是突破现有的政策框架和限制，鼓励社会力量或个人投资养老服务行业并依法注册，积极推动形成现代企业管理运营模式，享有与公办养老服务机构同等的优惠政策。二是全面贯彻实行谁投资谁管理谁受益的原则，形成合理的投资收益机制。

第六，总结各地养老服务业发展的典型，加强典型的示范作用，稳步推进全国养老产业的发展。一是重点开展全国养老服务业发展现状摸底调研工作，从而真实地把握我国养老服务业发展现状、需求及其潜力，而且可以总结经验，发现规律。二是要从全国范围内找出养老服务业发展的优秀典型和不同发展模式或路径，总结其发展的成功经验和独特经验。

第七，加强老养老服务业理论和市场研究，重视科研部门在产业发展中的重要作用。一是加强对养老服务业的理论研究。二是加强对养老服务业的市场理论研究。三是加强对养老服务业市场现状和需求方面的调查和评估，力求定期发布中国养老服务业发展报告，分析经验、找出问题，为中国养老服务业的发展出谋划策。

作者简介：北京大学社会学系教授、博士生导师