

# 公平视域下的中国老龄政策体系探究

□ 陆杰华 汤 澄

[摘要] 老龄政策是政府应对人口老龄化的理念与态度的具体体现,其制度性安排深刻影响着老年人的社会共享。本文在中国日益加快的老龄化进程的背景下,首先回顾了中国老龄政策的变迁过程及其主要特点,在此基础上以政策的公平性为立足点,对中国老龄政策的进展与局限进行了客观评估,从公平视角出发对政策体系再建构进行思考,厘清了未来应对老龄工作的侧重点与方向,有助于中国老龄化社会健康发展,从容应对即将出现的挑战。

[关键词] 公平 老龄政策体系 变迁 挑战 未来走向

[中图分类号] C916 [文献标识码] A [文章编号] 1006-6470(2015)01-0076-07

[作者简介] 陆杰华,北京大学社会学系教授;汤澄,北京大学社会学系研究生

20世纪90年代以来,中国65岁及以上老年人口从1990年的6299万增加到2000年的8811万,占总人口的比重由5.57%上升到6.96%,无论增长速度还是比重,中国老龄化发展均超过了世界平均水平。根据联合国老龄化社会的标准,中国从2000年开始就已进入老年型社会,用18年走完了发达国家长达一个世纪的历程。

2010年11月1日,我国65岁及以上老年人口占总人口的比重为8.87%,比2000年人口普查上升1.91个百分点,而1990年到2000年这一比重只上升了1.39个百分点,我国的人口老龄化进程仍在加快。人口老龄化是社会经济发展的必然产物之一,随着生育率、死亡率下降和人口预期寿命延长,人口老龄化将是21世纪中国不可逆转的趋势。作为一种新的社会形态,老龄化对现有社会结构构成了持续的挑战,亟须社会与制度的变迁与新的人口年龄结构重新适应,其中老龄政策扮演了不可替代的重要角色。党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中明确指出:“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。”

从国家层面上,社会目前形成的共识是通过建立健全社会保障制度应对人口老龄化,有关政策规定老年人在政治、经济、文化、医疗、保障等方面享有尊严和权利,然而这种社会财富的再分配仅仅表现为针对弱势群体的应急策略。实际生活中,改革发展成果不能公平地惠及更多老年人,社会上对老年人的歧视与不公正待遇也较多。这些问题并不完全源于老龄化自身,更源于老年型人口结构与现有政策体系不完全匹配所产生的矛盾。因此,对老龄政策体系变迁及其主要特点的把握,有助于政府理性看待现有老龄政策的优势与局限,明确未来工作的侧重点与方向,合理规划下一步改革方案;更有利于中国老龄社会继续健康、和谐地向前发展,从容应对即将出现的持续挑战。

## 一、中国老龄政策体系变迁的阶段性与主要特点

### (一) 老龄政策体系变迁的阶段性

1949年新中国成立至今,中国老龄政策体系经

收稿日期 2014-12-30

本文系国家自然科学基金项目(项目批准号:71110107025,71233001,71490732)的阶段性成果。

历了起步、调整和快速发展的过程,这种变迁的阶段特征一方面体现了我国人口结构的转变及老龄化进程的逐步加快;另一方面表现了政府在养老服务领域责任意识的觉醒,尤其是“十二五”期间政策的密集出台充分反映了老龄问题的紧迫性以及政策取向初步向与民生相关的老龄领域倾斜。

第一阶段:老龄政策的起步发展时期(1949—1977年)。20世纪50年代初期到70年代中后期,中国政府的关注焦点始终停留在是否控制人口数量上,老龄问题尚未引起足够重视。“除《中华人民共和国宪法》等有关法律明确规定保护老年人合法权益外,老龄政策与法规主要是围绕制订和完善对企业、国家机关和事业单位的社会养老保障和医疗保障制度进行的。”例如,1951年2月政务院颁布的《中华人民共和国劳动保险条例》规定了退休金的领取额度,但这一条例仅在具备条件的部分行业实行了。1955年12月,国务院颁布了《国家机关工作人员退休处理暂行办法》,首次建立了国家机关工作人员的退休制度。与此同时,中国农村尚未推行社会养老保障制度,仅以“五保户”供养制度支撑农村养老工作的运转。1958年,国务院颁布实施了《关于工人、职员退休处理的暂行规定》,该规定的实施标志着中国除农村地区之外,在城市普遍实行了退休制度,社会养老保障和医疗保障体系在城镇地区已基本建立。从那个年代起,中国城镇与农村的老龄工作已产生分化,这种差距在后期不减反增。1958—1966年是中国社会保障制度不断改进的阶段,包括统一退休、退職制度、改进医疗制度等方面的进步。1966—1976年中国老龄工作因“文化大革命”陷入停滞和倒退。从1949年新中国成立到改革开放,是中国老龄政策体系的起步发展时期,由于老龄化趋势尚不明显,老龄政策的相关工作并没有引起政府足够重视,进展缓慢,这一时期也是老龄政策体系的奠基阶段,早期的摸索为后期的调整完善积攒了宝贵经验,但初期阶段的工作主要保证了“城市”“公有制”荫庇下老年群体的利益。从某种程度上说,老龄政策体系的起步期受当时政治环境影响较大,国家的稳定切实关系到政策的制定与出台。

第二阶段:老龄政策的调整发展时期(1978—1999年)。党的十一届三中全会后,中国社会养老保障制度重新进入正常运转轨道。1978—1982年,国务院先后

颁布实施了《关于安置老弱病残干部的暂行规定》《关于工人退休、退職的暂行规定》等6项规定。1982年,中国老龄问题全国委员会成立,提出了“老有所养、老有所医、老有所为、老有所学、老有所乐”的工作目标,新机构的设置为老龄工作的专业化成长奠定了基础。20世纪90年代以后,老龄政策体系的建设步入调整时期。1996年8月全国人大常委会审议通过了《中华人民共和国老年人权益保障法》,标志着老年人权益保障工作和老龄工作的开展已走上法制化、正规化的道路。国家计委、民政部等10部委制定了《中国老龄工作发展纲要(1994—2000年)》,各地区根据当地实际也制定了老龄事业发展的中长期计划。相较起步时期,初见规模的老龄政策体系致力于帮助老年人群体更好地共享社会发展成果,从制度上保障了日益庞大的老年人群体的基本生活。改革开放后的老龄政策体系发展较为迅速,涉及老龄事业的多个方面,考虑到不同老龄群体的处境与需要,老龄政策的能动性有了实质上的增强,从中能够看出政府的诚意和用心。

第三阶段:老龄政策的快速发展时期(2000年之后)。21世纪的来临意味着新的起点,老龄政策进入了快速发展时期。2000年《中共中央、国务院关于加强老龄工作的决定》的发布明确提出了未来老龄工作的指导思想、方针和原则,国务院批准颁布的《中国老龄事业发展“十五”计划纲要(2001—2005年)》为5年内的老龄事业发展制定了明确和具体的目标。2002年4月,中国政府派出高规格代表团参加第二次世界老龄大会,与各国政府讨论并通过了《2002马德里老龄问题世界行动计划》和《政治宣言》,向全球承诺中国政府迎接人口老龄化挑战、解决老龄问题的立场和对策,随后《关于加快发展养老服务业意见的通知(2006)》《关于全面推进居家养老服务工作的意见(2008)》相继发布,其考虑的问题面及涵盖领域日渐拓宽。2011年国务院印发了《中国老龄事业发展“十二五”规划》,对“十二五”时期老龄事业面临的形势作出了客观的预判,并制定了未来5年的主要任务。2012年起,随着老龄化速度加快,老龄政策的制定与出台也更加紧凑、频繁。《中华人民共和国老年人权益保障法》(2012)、《关于鼓励和引导民间资本进入养老服务领域的实施意见》(2012)、《国务院关于加快发展

养老服务业的若干意见》(2013)、《养老机构设立许可办法》(2013)、《国务院关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》(2014)等政策密集出台,对各个领域的老龄事业提出了新的要求与建议。21世纪以来我国政府先后共制定了近200个涉老政策,反映出政府对老龄政策从初步重视到高度重视的转变。

## (二) 现阶段老龄政策体系的主要特点

总体上讲,现阶段中国老龄政策体系的主要特点包括以下几个方面:

一是政策体系总体发展速度快。我国的老龄政策体系经历了一个从无到有、逐渐完善的过程。中国老龄政策体系在20世纪80年代以前只涵盖了养老与医疗保障两大基本领域,到80年代末90年代初,为了应对逐步加快的人口老龄化形势,有关政府部门颁布了一系列与老龄问题有关的文件和法律法规。国家层面的老龄政策主要包括《中华人民共和国老年人权益保障法》《中国老龄事业发展“十二五”规划》等,地方政府在参考纲要性文件的基础上陆续制定了适用本区域的老龄政策,数量众多,各具特色,紧密追随国家政策的脚步,初步形成了一个囊括经济、政治、文化等各方面内容的相对全面的老龄政策体系。

二是城乡二元性的特征明显。延续至今的城乡二元分割体制对老年人口的资源分配带来了负面的社会影响,城市与农村之间存在显著差异,中国老龄政策体系因而也具备了二元性特征。城镇是政府相关政策的重点照顾对象,多数政策规定仅涉及或落实到城市甚至仅是大中城市。同经济实力雄厚的城市相比,农村老龄政策浅尝辄止,通常只有一些原则性的规定,如“统筹城乡发展”“协调区域发展”,以农村为受惠方的具体细则更是屈指可数。

三是政策内容比较单一。中国现有老龄政策体系的单一性主要表现在以下两个方面:一方面,老龄政策的关注点局限在经济供养、医疗保障、精神文化生活等几个基础方面,涵盖面小,功能单一;此外,根据人类发展及自身需求的层级性,部分发达地区老年人的需求已从生存型上升到发展型甚至享受型,但老龄政策的功能仍集中于满足老年人的生存型需求,事实上这种缺乏针对性与时效性的做法导致了有限资源的不充分利用,而老年人更高层级的需求却得不到足够重视。另一方面,不同地区的相关负责部门仿照国

家的总体性政策出台了千篇一律的地方法规文件,较少有体现当地独特性的政策内容,这造成了全国老龄政策单调、枯燥的氛围。

四是战略性视野比较欠缺。中国仍是一个发展中国家,可持续发展是老龄政策体系设计的重要原则之一,作为解决人口老龄化困境的老龄政策应当立足当下,未雨绸缪。但中国目前的老龄政策体系不同政策单元间相互脱节,表现为一种亡羊补牢式的应急策略,缺乏长远的战略性视野,难以在老龄化已成为常态的社会情境中承载应有的制度包袱。此外,老龄化问题常被看作是老年人的政策问题,仅依靠各部门针对老年人制定的政策和各级老龄委的工作应对老龄化的众多挑战。事实上,老龄化已不是一个局部的、静态的社会问题,实践表明仅有部门政策不足以走出困境,只有转变为各部门、不同系统间的共同合作,关注“沟通”与“整合”,放宽、放长政策视野,才能促进老龄政策的可持续发展。

五是政策公平性明显不足。老龄政策理应具备公平性,致力于缩小不同阶层、不同地区的差异,承担覆盖中国老年人全体的政策责任,尤其是重点保障弱势群体的利益。从政策的细节部分看,现阶段的老龄政策体系仍不能满足公平性的要求,老年弱势群体得到的政策关怀不足。例如,同一企业、同一工龄的退休职工,因户籍所在地不同,享受的优待政策存在较大差异,又如那些跨地区企业的职工来自全国各地,现行的尊老助老政策给那些流动性较大人群的晚年生活带来烦恼,东部发达地区的老龄政策相对完备,中西部欠发达地区的老龄政策相对粗疏。

## 二、公平视角下中国老龄政策的客观评估 进展与局限

2010年至今,国家层面老龄政策的进展主要体现在《中国老龄事业发展“十二五”规划》的发布与《中华人民共和国老年人权益保障法》的修订两方面,前者为2011—2015年5年间中国老龄事业的发展指明了大方向,后者是老龄事业法律领域的新突破。

2011年9月17日,国务院发布了《中国老龄事业发展“十二五”规划》,以此总结了“十一五”期间老龄工作成效,制定了未来五年内老龄事业的发展目标与主要任务。基于公平视角,“十二五”规划的内容基

本表达了国家力求缩小区域、城乡差异的决心,基本原则中的重要一条即是“统筹协调与分类指导相结合。注重城乡、区域发展,加大对农村和中西部地区的政策支持力度,资源配置向基层、特别是农村和中西部地区倾斜。充分发挥各地优势和群众的创造性,因地制宜地开展老龄工作,发展老龄事业”。

《中华人民共和国老年人权益保障法》经全国人大常委会第三十次会议于2012年12月28日修订通过,新的老年人权益保障法将历年实践中的合理经验上升为法律,对一些影响长远的问题作出具有前瞻性的规定。修订后的老年人权益保障法从6章50条扩展到9章85条,基于公平视角,新法主要在以下4个部分有所注重:在家庭赡养与扶养方面进一步明确了赡养人对患病和失能老年人给予医疗和照料的义务;在护理保障方面规定国家逐步开展长期护理保障工作,鼓励、引导商业保险公司开展长期护理保险业务,对生活长期不能自理、经济困难的老年人,地方政府应视情况给予护理补贴;在社会救助方面,新法规定对经济困难的老年人应当给予生活、医疗、居住等多方面的救助和照顾,还对流浪乞讨、遭受遗弃等生活无着的老年人的救助作了专门规定;在社会福利方面,规定国家建立和完善老年人福利制度,并吸收地方的实际做法,规定了高龄津贴制度。此外,新的老年人权益保障法确立了对常住在本行政区域内的外埠老年人实行同等优待的原则,倡导全社会优待老年人。这一统领性原则优化了户籍不在本地的流动老年人的生活环境,避免跨区域受歧视的情况。

随后,国务院及各相关部门相继出台了多项政策规定,包括《国务院关于加强发展养老服务业的若干意见》(2013)、《关于进一步加强老年人优待工作的意见》(2013)、《国务院关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》(2014)等,对具体领域的老龄工作任务作出了要求。针对高龄老年群体,《关于进一步加强老年人优待工作的意见》(以下简称《优待工作的意见》)提出“鼓励地方建立八十周岁以上低收入老年人高龄津贴制度”;针对贫困阶层的老年人,《优待工作的意见》认为“政府投资兴办的养老机构,要在保障‘三无’老年人、‘五保’老年人服务需求的基础上,优先照顾经济困难的孤寡、失能、高龄老年人”,针对东中西部的地区发展差异,《城乡居民基本养老保险制度的

意见》规定,“政府对符合领取城乡居民养老保险待遇条件的参保人全额支付基础养老金,其中,中央财政对中西部地区按中央确定的基础养老金标准给予全额补助,对东部地区给予50%的补助”。

近10年来,国家层面的老龄政策环境不断改良,它所强调的公平性、流动性、可持续性适应了社会转型的需要,基本抓住了问题的要害。新政策的出台弥补了上个世纪老龄事业法律法规的不足,为行政部门提供了制度方面的工作指南,从纲领上把握住了老龄政策的改革趋势。

不过,我们还必须清楚认识到,国家层面的老龄政策体系仍存在以下问题:首先,老龄政策按效力可以划分为法律、行政法规、规章和规范性文件,效力依次递减,当前国家层面的老龄政策多为效力低下的部委规章和规范性文件,上升到法律层级的仅有《老年人权益保障法》,政策大多缺少强制力。其次,尽管一些好的实践经验已上升到法律层面,但缺乏创新,不少新增条文在现存政策文件中能找到原型,公平原则不是法律完善的着力点。再次,充足的理论工作并不代表尽如人意的实践跨越,落实到地方时政策变成可行可不行的文件,不少条款成为一纸空文,政策制定了却难以在地方上看到实效。最后,从生命历程的角度来看,个体老年期出现的诸多问题是年轻时问题累积的结果,老龄政策的面向不应局限于进入老年期的群体,还应扩展到非老年群体,防范于未然。

### 三、公平视角下中国老龄政策体系设计面临的主要挑战及成因分析

#### (一) 主要挑战

一是政策可行性低,难见执行效果。仅从中国老龄政策体系的各项细则看,它基本满足了机会公平的要求,却未实现结果公平的效果,特别是国家出台的老龄政策,地方政府可能会认为执行存在困难,违背了当地实际情况。2013年出台的《国务院关于加强发展养老服务业的若干意见》中的“大力发展居家养老服务网络”一项,不论是“发展老年人文体娱乐”还是“发展居家网络信息服务”,对绝大多数农村地区及落后地区来说几乎无从着手。首先,这些地区的基础设施薄弱,连生存型的养老服务都无法覆盖老年人全

体,发展型项目更是力所不能及,高科技企业因收益的考虑也会主动忽略落后地区。其次,即使这些地区有落实政策的意愿,没有相应的公共财政支持方案便意味着会遇到接二连三的阻碍,地方政府最终会放弃努力。再如“切实加强农村养老服务”一项中“有关农村可以将未承包的集体所有的部分土地、山林、水面、滩涂等作为养老基地,收益供老年人养老的要求”,执行者对用地利弊得失的权衡常常会使政策效力大打折扣,政策制定者的原意是为农村养老资金斟酌出一条新路,解决资金难问题,但一旦触及地方既有利益,政策未必可行,这就对政策的制定思路提出了更高要求。要提高政策的可行性,必须提倡地方献言献策,允许变通余地,因地制宜。

二是忽视性别公平,期待重视女性。不论是国家层面的老龄政策还是地方层面的工作意见、办法,基本忽视了性别这一分类标准。在未来数十年中,老年女性群体不仅在数量上急剧增加,其年龄结构也将趋于高龄化,老年妇女的长寿常与高丧偶率为伴,其经济生活保障水平低,面对社会和家庭的动荡总是首当其冲。由于历史、文化等多方面原因,老年妇女在整体上处于社会弱势地位,她们有着自己的特殊处境和需要,是需要家庭和社会予以特别关注的群体。各级妇联本应对老年妇女权益保障工作承担重要责任,实际操作中却鞭长莫及,只能发挥呼吁、倡议的作用,要保证老年女性与男性在地位、权益上的平等需要克服更多的阻碍。随着人口期望寿命延长,老年女性的比例还将进一步提高,解决高龄老人问题的同时是在帮助老年妇女,但目前针对高龄老人的公共政策亦是不完善的。因此,新政策制定时应特别注意性别差异问题,老龄政策需向老年妇女倾斜,特别是老年妇女中的特殊群体,如单身、无子女、患病,防止这一群体的贫困化问题,改善陷于不利处境的老年妇女的状况,满足公平发展的需要。

三是“均等”取代“公平”,理念有失偏颇。“均等”与“公平”是两个完全不同的概念,前者指的是绝对的平均,无论政策对象实际生活境况及能力如何,受益程度相同,后者指的是按照个人实际所需进行公共物品与服务的分配。可以发现,中国现有老龄政策内容体现的更多是“均等”理念,而不是“公平”。中国经历了改革开放与社会主义市场经济转型,社会分层不断

发展、成熟、固化,不同地区、不同年龄段的老龄群体生活在截然不同的环境中,他们的需求是相异的,而老龄政策指向“所有老年人”,只要达到年龄门槛即可“人人有份”。这种均等化的做法造成有限资源的不必要浪费,对公共物品与服务有迫切需求的人群得不到重视,生活条件优越的人群则对相关政策持不关注态度。打破目前老龄政策均等化的局面要求对实际情况的仔细考量、区分有不同需求的人群,细化规则,不仅保证结果公平,更要在过程公平、机会公平方面做足功课,将有限的资源用在“刀刃”上。

四是地方政策零散,未成体系效应。一方面,一些不发达地区的老龄政策制定都是效仿国家层面的政策法规,但国家政策的出发点是宏观、概括的,地方应当细化规定,提高政策的操作性,不能停留在过于原则化的表面或是简单地重复。另一方面,现阶段不发达地区的老龄政策大多零散、片面,需要更加系统化的改进,且政策内容集中在经济保障、医疗方面,老年权益、社会参与、伦理价值、老龄产业等内容相对薄弱。问题的产生一方面是因为这些地区决策者更多关注的是经济增长,老龄问题并没有引起足够重视;另一方面是因为这些地区经济发展缓慢,支撑行政效率的后劲不足。

## (二)主要成因

一是国家财政实力不足,政策缺乏动力。发达国家人口老龄化的过程往往是与经济发展同步的,中国虽整体经济实力日趋强大,国内人均生产总值水平维持低水平的同时社会贫富差距也在不断扩大,国家凭借令行禁止的人口政策快速过渡为老年型人口大国,老年人口不断增多,仅靠居家养老已无法满足社会需求,国家与社会不得不承担养老重任。“中国在社会主义初级阶段经济尚不发达时就面对人口老龄化,将有限的财富既要用于经济建设和提高人民生活水平,还要顾及老年人生活质量的提高,困难重重。”虽然中国老龄政策体系已初具规模,具体政策在实施时仍会遇到财政难题,文件派发到实际操作部门后由于资金不到位而被迫悬置。因此,只有大力发展经济,争取更多的财政资源投放到老龄事业上才能为政策的实施铺平道路。

二是区域经济文化有别,痼疾难以根治。中国的二元结构不仅存在于城乡之间,还存在于东部地区与

中西部地区之间,这种差异不仅体现在经济上,更表现在文化、日常生活之中。老龄政策要想发挥预期作用除克服公共财政问题外也要考虑当地居民的期望值和接受程度。以养老保险为例,不少农村老年人尚且不能接受每年缴纳一定收入用于养老,他们更倾向于养儿防老。而在某些少数民族聚居区,他们的生活方式与政策制定者的想象不完全相同,细枝末节之处难免被忽略,执行政策时矛盾层层扩大,最终导致政策失效。深埋于历史的二元结构仍将伴随未来20年的老龄事业,这需要政策制定者更加细心,重视基层调研,做好政策的宣传工作,这样政策才能得民心、促发展。

三是老龄工作初见成效,后期补缺补差。如前面所述,中国老龄政策体系真正开始快速成长应从改革开放算起,一方面是积累了一定经济基础,另一方面是为了应对加速的老龄化进程。中国的国情相对特殊,未富先老的人口转型之路决定了中国不可能照搬西方福利国家的模式,必须探索有中国特色的老龄工作方法。21世纪初期的中国老龄政策的经验是丰富的、初见成效的,就像中国仍处于社会主义初级阶段,老龄工作也处于初级阶段,不可能一蹴而就,下一阶段的任务是在政策落实的基础上深化公平理念,补缺补差。

#### 四、中国老龄政策体系再建构：公平引发的再思考

##### (一) 主要思路

中国老龄政策体系再建构的政策设计着眼点是向老年群体中的弱势群体倾斜,包括农村的老人、中西部落后地区的老人、高龄老人、失能老人以及部分老龄妇女。再建构的目标是公平且有效率地分配有限资源,缩小地区、城乡、阶层间的差异,为老年人口编织有效的社会安全网,全力做好应对人口老龄化高峰的制度安排,最终实现社会整体的可持续发展。同时,老龄政策及相关事业的发展应当面向未来,将对可预见范围内人口结构变迁的考虑纳入政策制定框架,以老龄事业发达国家为借鉴范本,有针对性地拟定政策细节,争取在2020年做到更加公平。

纵向上,要把握整体,建立起金字塔形的政策框架。首先是完善基本的老龄法律,将公平原则写入《老

年法》;其次是按照既定的节奏及时更新老龄事业发展规划,在公平理念尚未真正实现的情况下不断强调、深化,最后是着手仍未涉及的老龄事业领域,尽早制定可操作的细则,增加操作性政策的数量。公平不能只是不可捉摸的原则、理念,要转变为具体的行为方式或量化的数字,使相关部门有可参照的行政标准。

横向上,不发达地区要学习先进地区的经验,防患于未然,在深入群众、充分调查的基础上,基层要出台因地制宜的最佳老龄政策,政策应根植于当地的文化、政治和经济条件,考虑不同群体的合理利益需求,尽量将空泛的条文细化,统筹城乡和区域经济发展是解决落后地区养老问题的根本之道。

老龄政策与一个国家的经济发展水平、政治体制、历史文化以及社会生活方式密切相关。相较发达国家,中国的老龄事业起步较晚,一方面政府要保障福利供给的公平性,让每一个符合条件的老年人都能享受到同等的养老金以及其他形式的社会福利;另一方面顾及国家财政的负担,保障福利支出的可持续性。<sup>⑩</sup>老年公共政策的再建构有赖于各方的积极参与,这是一项庞大的系统工程,需要政府、社会组织、老年群体等多方配合。政府是政策制定与实行的领导主体,负责从大局上把握公共政策的方向;社会组织应当积极承担起社会养老的部分职责,搜集政策制定的关键信息,协助政府落实老龄政策,并反馈政策的执行效果;老年群体名义上虽是政策的享受者,但解决问题的捷径是在等待救助的同时主动自助,维护自身的合法利益,监督政府与社会组织的工作,为政策的制定、执行建言献策。每个部门各司其职,分担指导、研究、监督、服务4大步骤。

##### (二) 基本原则

一是公平与效率相结合原则。中国老龄政策体系的再建构必须参照公平与效率相结合的原则。评估社会发展健康与否不应仅关注GDP增长速度,更应评估发展的可持续性,及民众获得平等对待的目标达成情况。全覆盖、保基本固然是养老保障政策的核心,但提高工作效率的同时不应牺牲公平。公平是指相对公平,首先应尽力提高老龄弱势群体福利的水平,因为目前中国老龄工作无法做到绝对公平,历史遗留的难题不可能在养老领域独立解决,必须放在整体发展的范畴内分析,公平也是机会公平、结果公平的有机结

合,如果仅给予老年人争取福祉的机会,而他们中的部分人不具备竞争的能力,优势与弱势群体间的差距会继续扩大,所以,政策中要保证一定的结果公平,采取无条件的救助、帮扶形式。效率是指政策的可执行度要高,不能出台了老龄政策却形同虚设,要考虑到相关部门的办事能力与当地老年人的接受程度。其次,老龄政策要着实提高老年人的生活水平,带来能看得见的好处,口头许诺是对行政资源的浪费。最后,老龄政策要顺应国家及地方发展的总形势,只有不同领域的相互配合,才能达到“1+1>2”的效果。

二是区别对待原则。经济发展和收入水平的不平衡使老龄政策不可避免地存在城乡有别、区域有别,老年人寿命长短和生活自理能力的强弱差别使政策不得不重视老年妇女和高龄老人的现实需求。在一视同仁的基础上也要区别对待,重点照顾老年人中的弱势群体,并将这种原则制度化。政府应鼓励各地区开展关于老龄人口生活状况的调查与研究,把握各地老龄工作的具体需求。特别是对于落后地区与弱势群体要采用特殊关照的基本政策,从国家的高度而不是地方层面寻找解决问题的良方。

三是可行性原则。已出台的政策要达到令行禁止的预期效果,需要考虑推行地区的现实承受力,所构建的政策框架体系应当和当前的经济社会发展水平以及当地文化、人文环境相吻合,不能脱离现实生活。

四是整体性原则。政策体系是一个纵向结构、横向结构兼备的有机整体,政策条例应当有严密的逻辑性和层次性<sup>⑩</sup>,国家与地方的老龄政策不应相互矛盾或各行其是,充分的沟通和紧密的配合也是提高可行性的条件之一。在老龄工作中“公平”理应被提到战略的高度,其次再发展相应的法律法规和政策意见,形成讲求“公平”的老龄政策体系。

老龄政策是社会建设极为关键的一个领域,它不仅是政府决策者关注的一项公共政策,更是一门有待深究的学问。经历了起步、调整和快速发展三大阶段,中国老龄政策体系建设初见成效,尤以近些年《中国老龄事业发展“十二五”规划》的出台以及《中华人民共和国老年人权益保障法》的修订为甚。然而,中国老龄事业发展仍处于初级阶段,蕴含巨大改进空间,除城乡二元性、内容单一、战略视野欠缺等痼疾外,政策公平性不足是当下老龄工作亟待解决

的一大难题,它切实关系到社会成果的分配及民众的心理感受。

中国的社会建设不应只关注经济增长速度或指标完成率,更应关注民众的满意度与幸福感,公平视角下中国老龄政策体系主要面临执行难、忽视性别公平、混淆政策理念、地方政策零散等重重挑战,因而老龄工作下一阶段的任务就是在落实已有政策的基础上深化公平理念,探索富有中国特色的老龄工作方法。参照公平与效率结合原则、区别对待原则、可行性原则及整体性原则,中国老龄政策体系的再建构需重点强调其公平性,向老年人中的弱势群体倾斜,缩小地区、城乡、阶层、性别、年龄等不同老年群体间的差异,放宽、放长政策视野,积极借鉴发达国家的有利经验。未来中国的社会经济发展将与人口老龄化问题相伴相随,在最终实现社会整体可持续发展的大目标之下,中国的老龄工作依然任重而道远。

注释:

胡湛,彭希哲.老龄社会与公共政策转变[J].社会科学 2012(3).

陈功,庞丽华,陈佳鹏,杜艺中,刘菊芬.中国老龄政策的发展、现状和未来走向[J].市场与人口分析, 2004(4).

应对老龄社会:我们需要什么样的公共政策[DB/OL]. <http://www.zwyqw.com/Article/ShowArticle.asp?ArticleID=44016>,2014-08-05.

李鑫轶,叶文峰.建立全国统一的老龄政策[N].中国石化报,2010-03-15.

⑩原新,李志宏,党俊武,孙慧峰.中国老龄政策体系框架研究[J].人口学刊,2009(6).

李本公.老龄妇女工作是老龄工作重要组成部分[J].中国妇运,2007(2).

姚远,姜向群.老年妇女社会政策制定的若干原则[N].中国人口报,2006-12-04.

邬沧萍.中国特色的人口老龄化过程、前景和对策[J].人口研究,2004(1).

⑪杜鹏,谢立黎.以社会可持续发展战略应对人口老龄化——芬兰老龄政策的经验及启示[J].人口学刊,2013(6).

责任编辑 陈艳华