

从理念到实践： 国际应对人口老龄化的经验与启示

文_陆杰华 刘 芹

人口老龄化是经济社会发展的产物，世界正在从有史以来的年轻社会转向前所未有的新社会形态，即老龄社会。21世纪是人口老龄化的时代，目前几乎每个国家都即将或已经迎来老龄型社会，老龄化已经成为一个全球性且不可逆转的现象。

联合国2019年发布的《世界人口展望》显示，预计到2050年，全球人口将从2019年的77亿增加至97亿，65岁及以上人口比例将增至16%，成为全球增长最快的群体。而中国老年人口占世界总量的1/5，中国人口老龄化关系全球人口老龄化的发展进程。据国家统计局数据显示，2018年底，我国60岁及以上人口数量达2.49亿，占总人口的17.9%。人口老龄化已成为贯穿我国21世纪的基本国情，积极应对人口老龄化是国家的一项长期战略任务。

十九届四中全会特别强调，要推进国家治理体系和治理能力现代化，而老龄化作为中国社会的新形势，其应对需要进一步治理模式和公共政策。因此，老龄社会公共治理是国家治理体系的重要组成部分，应该成为国家治理现代化基本的、重要的组成内容。我国目前仍处于老龄社会的初级阶段，应对人口老龄化的制度框架正在初步构建中。而一些发达国家经过多年实践，在积极

应对老龄化方面已经积累了丰富的经验。不同国家在差异性国情下存在着某些共同的趋势，我国可借鉴国际经验，从而超前谋划积极应对人口老龄化中长期制度框架，最终实现老龄社会公共治理的整体性战略新格局。

一、从理念到实践：国际应对人口老龄化的成功经验

伴随着社会经济的发展和医疗卫生技术的进步，西方发达国家的死亡率和生育率下降，率先开始了人口老龄化进程。进入21世纪以后，由于存在后发优势，发展中国家人口转变虽开始较晚但发展迅速，人口老龄化呈现出日益加速的趋势。面对世界范围内的老龄化问题，国际社会不断进行着理念更新和实践探索。

（一）树立老龄社会形态的新理念

健康老龄化和积极老龄化。1987年，世界卫生大会提出“健康老龄化”的概念，指老年人在晚年保持躯体、心理和社会功能的健康状态，将疾病和生活不能自理的时间推迟到生命的最后阶段，从而整体提高老年人的健康预期生命和生活质量。国际社会随后提出了“积极老龄化”的概

念,指老年人为了提高生活质量,使健康、参与和保障的机会尽可能发挥最大效应的过程,强调老年人按照自己的需要、愿望和能力参与社会,同时在需要帮助时能够获得充分的保护、安全和照料。积极老龄化将老年人从社会负担的观念中解救出来,强调老年人的社会权利,明确老年人的重要作用,如日本提倡的“无龄感社会”。

全生命周期理念。根据生命历程理论可知,人生的不同阶段是相互关联的过程。因此老龄问题绝不是老年人的问题,在应对老龄化的过程中,应该将个体发展的各个阶段联系起来加以考虑,在设计老龄社会政策时,不仅要重视老年人的社会保障、照护体制、医疗服务等方面的内容,还需要关注其他年龄阶段人群的良好发展,从早期奠定未来健康的老龄人口基础。

超前公共治理理念。由于较多国家刚刚进入老龄型社会,政策发展落后于人口转变,以年轻人为主的政策模式已经不适用于老龄社会。而社会难以及时做出调整,往往针对不断涌现的老龄化问题对现今社会治理模式进行修补,导致相关政策呈现滞后性和碎片化的特点。超前公共治理理念要求政策规划先于人口转变,通过预估未来人口结构变化,前瞻性地整合和构建适合于老龄社会的公共政策和管理体系。同时,需要重视整体性治理的理念,强调公共政策的跨功能性和跨部门性,将碎片化的公共政策和管理体系重构为系统性、整体性的治理体系,从而实现各系统资源在应对老龄化过程中的充分统筹。

(二)探索老龄化应对的国别实践

在积极应对老龄化新理念的指导下,诸多国家旨在探寻适合本国国情的应对老龄化的国别方案,其中实践经验总结主要体现在以下六个方面。

第一,健全法律法规体系。为应对老龄化趋势,许多国家出台了相关法律文件,并建立老龄化监督管理机构,从而保障老年人在社会中享有基

本权利,对解决老龄化带来的各种问题起到纲领性的作用。美国从20世纪40年代逐步出台多个法律,包括《美国老年法》《禁止歧视老年人就业法》和《老年人公平法案》等,同时设立老人问题管理署、政府老龄问题顾问委员会等进行老龄问题的监督管理。德国于2001年通过《养老保险改革法令》,控制公共养老保险缴付率。英国2006年颁布《就业平等条例》,允许老年人在身体许可的条件下延长工作年限,不得受到年龄歧视。

第二,出台相关鼓励人口增长政策。例如,日本实行“育儿休业”制度,通过给予父母育儿休假的权利,促进其生育意愿,并于2004年修改《儿童补贴法》,提高补贴范围、补贴额度和补贴年限。德国给予每个孩子数目不同的政府补贴。移民是解决人口老龄化的重要举措,如加拿大政府鼓励移民,尤其欢迎年轻、学历高和就业能力强的人移民加拿大。英国也通过调整移民政策,发挥外来人口在补充劳动力短缺和延缓人口老龄化中的作用。

第三,改革养老保险制度。经过不断的改革和调整,各国的养老金保障体系逐步由单一支柱向多支柱体系转变。英国建立多层次的社会养老保障制度,形成比较完善的三支柱养老保障体系,即国家养老金体系、职业养老金体系和个人养老金体系。与英国类似,美国和加拿大也保持三大支柱的养老保障体系,即社会保障、退休金计划和个人储蓄与保险。日本改革了年金制度,将之前的国民年金和厚生年金、共济年金、职业年金保险统一起来。韩国的养老保障由公共年金制度(社会保险)和养老保障制度(社会福利)两部分组成。此外,一些国家也关注弱势群体的养老保障问题,如德国于2014年改善弱势群体的公共养老金待遇,上调劳动受限者养老金额度。

第四,重视老龄健康照护。英国为了降低慢病共病概率,提出共病管理政策。新加坡通过老年人参与多领域老年筛查和身体健康测试来识别老

年人是否虚弱,以确定中年的风险因素。加拿大实行全民免费医疗体制,瑞典则设立了专门针对老年人的免费医疗服务。此外,随着老年人失能失智的情况逐渐得到重视,各国开始关注建立长期护理保险,以保障老年人的护理需求。目前,国外长期护理保险采用两种模式,即商业保险模式和社会保险模式,前者包括美国和法国,后者如日本和韩国。日本从2000年起开始实施长期护理保险制度,为老年人或残障者提供医疗、护理及生活相关援助。韩国自2008年起逐步建立起老年人长期护理保险制度,资金来源于长期护理保险费、国库和国民健康保险公团承担的经费、本人负担三部分。

第五,开发老龄人力资源。各国主要是通过改革退休制度,鼓励老年人就业等措施实现老龄人力资源的充分利用,一方面可以充分利用老年人继续创造社会财富,另一方面延后养老金的领取并延长缴费期,缓解政府的财政压力。日本政府于2001年将法定退休年龄从60岁提高到65岁,每三年延长一年。2015年,美国将退休年龄延迟至67岁,到了退休年龄可以选择继续工作,退休越晚,能够领取的养老金越高。在鼓励老年人就业方面,美国《反老年人就业歧视法》规定用人单位不能在员工福利上歧视老年人。日本设有“银色人才中心”,向用人单位推荐并派出工作,并出台一系列支持老年人参与工作的制度安排。

第六,积极发展老龄产业。老龄产业又被称为“银发经济”,是由老年市场需求刺激而形成的产业,主要包括养老服务产业、老年用品产业、老年房地产产业以及老年教育产业。老龄产业的发展不仅能够为老年人提供多种服务,也提供了大量的就业岗位,促进了经济的增长。日本在养老服务业方面发展迅速,包括养老机构和设施的开发建设和护理照料服务的提供等。美国的老年房地产业发展迅速,建设了设施齐全、管理先进、服务完备的老年公寓。

二、国际应对老龄化对我国的启示

由于经济发展水平和文化观念的差异,发达国家和发展中国家在社会、人口、教育和科技等多方面存在不同,因此,不同国家具有各自的文化和社会特征,不能简单地复制其经验,而应该以中国的国情和所处时代为基准对经验进行选择。2019年11月中共中央、国务院印发的《国家积极应对人口老龄化中长期规划》(以下简称《规划》)从人、财、物、科技和环境这五个方面制定政策框架并明确了工作任务。以《规划》的政策体系为中心,通过借鉴国际经验,未来我国可以在以下六个方面进一步完善老龄社会公共治理体系。

一是创新老龄思维,优化社会氛围。首先,在积极老龄化的理念下,重塑老龄社会新思维。适时重新定义老年和老龄化,将老龄社会视为一种正常发展的社会形态,改变全社会对老年人的消极观念,鼓励老年人积极融入社会,为社会创造价值。其次,强调应对老龄化问题的全社会责任感。老龄化不只是老年人的问题,仅通过保障老年人的养老权益和提升公共服务无法充分应对老龄化导致的社会问题。积极应对老龄化需要社会主体共同参与,在全人口全生命周期中建立完备的治理体系。最后,发扬中国传统敬老爱老文化,确立家庭在老龄化应对中的角色,进一步强调中国式养老伦理的重要性。

二是超前整体治理,完善治理格局。超前公共治理理念要求政策规划先于人口转变,通过预估未来人口结构变化,前瞻性地整合和构建适合于老龄社会的公共政策和管理体系。同时,重视整体性治理的理念,打破部门差异格局,将碎片化的公共政策和管理体系重构为系统性、整体性的治理体系,从而实现各系统资源在应对老龄化过程中的充分统筹。在老龄社会治理过程中,中国

政府主要起管理和引导的作用, 责任重大。政府通过强大的组织能力完成资源配置及统筹监督, 并确保社会组织和个体参与公共治理并发挥重要作用, 实现“政府主导, 多元共治”的老龄社会公共治理理念。

三是重视财富储备, 提高社会保障。通过国际经验可知, 国家的经济储备越高, 应对老龄问题的成效越好。例如, 日本、瑞典和加拿大实现免费医疗, 极大减轻了社会和家庭的负担。德国、芬兰、日本等通过给予儿童补贴的方式鼓励生育, 这也需要强大的财力支持。经济发展是政策实施的前提, 积极应对老龄化的各方措施均需要强大的财力支持, 包括养老保障、医疗照护、社区养老资源等。《规划》提到, 坚持夯实应对老龄化的社会财富储备, 通过扩大总量、优化结构、提高效益, 实现经济发展与人口老龄化相适应。

四是探索长护制度, 突出健康维护。要进一步完善医疗体制建设, 减轻老年人的就医负担, 解决“看病难, 看病贵”的问题。同时建立和完善从一级预防到三级预防的全方位、综合、连续的老年健康服务体系, 实现老年人全生命周期的持续照护。此外, 随着老年人的预期寿命持续增加, 失能失智问题愈发严重, 需要确保老年人在丧失日常生活能力、年老患病或身故时获得护理保障和经济补偿。我国自2016年开始试点, 初步形成了“政府主导、社会化经办、市场化服务供给”的基本格局, 但是仍然在筹资、推广、服务等多方面存在问题, 需要继续坚持探索长期护理保险制度。

五是挖掘人力资源, 发展老龄产业。首先, 通过法律法规的制定, 保障老年人群工作的合法权益不受损害。其次, 改革退休制度, 调整退休年龄的同时修订退休金发放相关办法, 延长缴纳年限的同时延迟领取。但是需要注意, 退休制度和养老金的改革不仅影响当下, 也对未来步入老年的群体产生重要影响, 因此需要结合国情循序渐进, “一刀切”容易导致民众对未来的恐慌, 例如

通过借鉴发达国家的丰富经验, 基于中国思考, 立足中国特色, 尽早完成我国积极应对人口老龄化中长期规划的目标, 实现老龄社会公共治理的整体性战略新格局

2019年法国民众因反对政府的退休改革而出现大规模罢工。最后, 积极发展老龄产业, 不仅能够充分激发老年人的消费潜力, 解决老年人的需求问题, 也能够进一步增加劳动岗位, 促进第三产业的进一步发展。

六是立足中国特色, 发挥后发优势。中国已经开启中国特色社会主义新时代, 坚持党的领导, 坚持以人民为中心, 国家综合实力空前强大, 主动引领世界发展潮流。中国具有强大的人民政府, 其制度优势、组织能力和监管能力能够保障应对老龄化措施的切实推进。同时, 中国具有悠久的传统敬老爱老文化, 便于构建良好的老龄社会氛围。此外, 中国应充分发挥后发优势, 由于进入老龄社会的时间不到20年, 还处于老龄社会初级阶段, 因此可以充分借鉴其他国家的相关经验并规避风险。

总的来说, 随着我国人口老龄化进程逐渐加快, 需要尽早建立适用于老龄社会的公共治理制度框架和政策体系。通过借鉴发达国家的丰富经验, 基于中国思考, 立足中国特色, 尽早完成我国积极应对人口老龄化中长期规划的目标, 实现老龄社会公共治理的整体性战略新格局。□

(作者单位: 北京大学社会学系)

(责任编辑 胡秀荣)