

# 建立有中国特色的老年保障体系

## ——论我国人口老龄化问题的基本对策

刘书鹤 杨继伟 张月君

(山东省社会科学院)

随着我国人口老龄化的迅速发展,并即将向老年型国家的行列迈进,继党的十四大提出“重视研究人口老龄化问题,认真做好这方面的工作”之后,十五大报告再次提出“重视人口老龄化问题”。研究人口老龄化问题的基本对策,是一个必须进行的带有根本性和全局性的课题。

### 1 制定人口老龄化对策的理论依据

人口老龄化会带来一系列问题,国际社会把这些问题统称为老龄问题。而解决老龄化问题的办法、措施,就是我们所讲的对策。那么,何谓老龄问题?其内涵是什么?早在1982年,它就是世界各国在维也纳国际老龄大会上讨论的焦点之一。而后形成的最权威的国际文献,联合国大会一致通过的《维也纳老龄问题国际行动计划》,对其是这样界定的:所谓老龄问题,其一是“人道主义问题”,亦即满足老年人的特殊需要问题;其二是“发展方面的问题”。通俗、直接一点说,这两点就是:保障老年人的各种权益问题,以及老龄化给经济和社会发展带来的问题。

据此,人口老龄化对策的制定,就是要以满足老年人的特殊需求,保障老年人的各种权益为总目标;同时要能够促进经济和社会的发展,尽力减小人口老龄化对经济和社会发展带来的不利影响。

### 2 人口老龄化对策的基本内容

人口老龄化对策的制定,既要考虑老龄问题的内涵及其对策的总目标,又要考虑到国情。由此出发,我们把人口老龄化对策的基本内容归结为建立有中国特色的老年保障体系。

何谓有中国特色的老年保障体系?首先谈一下老年保障。所谓老年保障,是指对老年人最基本的物质生活的保障。同时,老年保障还包括生活上的扶助和精神上的慰藉,包括身心健康保障,以及安全感、受尊重等应有权益的保护;而且,经济、社会愈发展,老年人的社会福利和精神生活保障也应愈增强。所谓老年保障体系,则是指老年人在以上诸方面得以保障的一系列措施。笔者把这一系列措施概括为三大部分,即:社会保障、家庭保障和自我保障。这就是老年保障体系。社会保障是以国家、集体和社会诸方面为主体的保障。在这一根本点上,我国理论界和实际工作部门存在着诸多混乱。社会保障涉及面广,自身也构成一个系统,包括社会养老保险、医疗保险、社会救济、社会互助、社会(社区)服务、社会福利等。在社会保障中,社会救济是低层次,社会福利是高层次,而医疗保险,特别是养老保险

则是最基本的。家庭保障是指传统的家庭养老及其变革。自我保障则是指,中年期为老年期的积蓄,乃至指青老年(60~69岁)为中老年(70~79岁)和老老年(80岁及以上)的积蓄;特别是指,老年人继续参与社会经济生活,并获得一定的收入,从而在物质上和精神上均有收益。自我保障是相对于社会保障和家庭保障而言的。虽然,自我保障也不能脱离社会和家庭而与其完全分隔,但这里强调的是“自我”的作用,是以“自我”为主体而形成的保障。老年保障体系的这三大部分,既全面又系统,且各自内涵清晰,无交叉、无遗漏。整体上,具有战略意义;每一个部分,又具有战术的可操作性。有一种提法在全国曾一度时兴,叫作“建立国家、社区、家庭、个人四位一体的养老体系”。且不说,社区与其他三者并非是完全对应概念,难以并列;而且,从内涵上看,交叉、遗漏颇多。

那么,老年保障体系的中国特色又是什么呢?笔者认为,特色是明显的,至少有以下三点:其一,重视家庭养老;其二,把社会保障、家庭保障、自我保障三部分并列,并使其互补;其三,既强调物质保障,又重视精神保障。这三大特色,无论从中国养老敬老的悠久传统讲,还是从经济发展水平相对较低的现实状况讲,抑或是从两个文明建设的前景看,均是中国国情的切实反映。这三大特色具有相当的灵活性,在不同发展水平的地区,或在同一地区的不同发展时期,可以有所侧重而有不同的表现。

把建立有中国特色的老年保障体系作为我国人口老龄化对策的基本内容,已日渐为社会所承认,并引起世界老年学界和联合国有关部门的重视<sup>①</sup>。

### 3 老年法的核心内容与人口老龄化对策基本内容的一致性

《中华人民共和国老年人权益保障法》的核心内容是什么呢?我们认为,它与上文所讲的人口老龄化对策的基本内容是一致的,也是建立有中国特色的老年保障体系。

老年法全面系统地规定了老年人应予保障的权益,与笔者前文讲的老年保障体系的三个组成部分即家庭保障、社会保障与自我保障相对应,内涵是完全一致甚至是完全相同的。也许,从提法上看,老年法的第四章“参与社会发展”与老年保障体系中的“自我保障”似乎有所区别,但实质是一致的。“参与社会发展”,实际是讲老年人参与社会经济生活,为社会做贡献;其中,当然包括老有所为的合法收入——该章的第四十二条就专门规定“老年人参加活动的合法收入受法律保护”。而老有所为、以为促养,正是老年保障体系中“逢我保障”的主导方面。

老年法核心内容的“中国特色”也是明显的。从第一大特色“重视家庭养老”看,老年法的规定特别明显。“家庭赡养与抚养”一章,紧随“总则”之后,且第一句就是“老年人养老主要依靠家庭”。重视家庭养老之所以称为“中国特色”,不仅在于我国养老敬老的传统最悠久,重视家庭养老乃是“弘扬中华民族敬老、养老的美德”(老年法第一条语),更在于它是从我国国情出发的。我国是世界上老年人口最多的国家,而且增长迅速,但我国又是发展中国家。在这种情况下,我国就难以象发达国家那样主要靠社会保障来承担养老重负,还必须把家庭作为养老的主要依靠对象。从第二大特色“把社会保障、家庭保障、自我保障三部分并列,并使其互补”看,也是非常明显的。在老年法中,这三部分各自独立分列三章,是并列的;而从整体内容看,三章共同构成老年人全部应保护的权益,相依相辅,其互补性是明显的。从第三大特色“既强调物质保障,又重视精神保障”看,在老年法中也同样是非常明显的。强调物质保障勿须再讲,就重视精神保障而言,其中不少内容规定得相当具体。如

第二章第十条规定：“赡养人应当履行对老年人生活照料和精神上慰藉的义务，照顾老年人的特殊需要。”这主要是对精神保障的重视。再如，第三章第三十二条规定：“国家和社会采取措施，开展适合老年人的群众性文化、体育、娱乐活动，丰富老年人的精神文化生活。”这基本是讲的精神保障。第四章“参与社会发展”，精神保障则内含其中。因为老年人只有继续参与社会经济生活，才能满足自己的贡献需求，进一步实现人生价值，也才有“老有所为，乐在其中”。参与社会发展，老有所为，包括有收入的和无收入的，均含有精神保障的因素。

#### 4 以改革的精神推进老年保障体系的内部变革

十五大报告提出：“在社会主义初级阶段，围绕发展社会生产力这个根本任务，要把改革作为推进建设有中国特色社会主义事业各项工作的动力。”老年保障体系内部，即在社会保障、家庭保障和自我保障本身及其之间，存在着保卫守与变改、传统与现代、批判与继承、正确与错误等诸多需要解决的问题。为此，必须以改革的精神，方可推进老年保障体系的内部变革。

首先谈一下社会保障的变革。随着市场经济和现代化的发展，社会保障日趋显得重要。目前，国务院在大力精减、撤消若干部委的情况下，却新成立了劳动和社会保障部，即清楚地表明了这一点。社会保障面临的难题颇多，亟需改革。

城镇老年社会保障的改革，可以追溯到1986年开始的职工退休费统筹。经十年的探索、推广，我国城镇职工基本实现了退休费社会统筹，从而使实际得以社会保障的覆盖面变大、保障性增强。目前，城镇老年社会保障的改革正按照《国务院关于深化企业职工养老保险改革的通知》要求和《国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》有序进行。其目标是：“到本世纪末，要基本建立起适应社会主义市场经济体制要求的，适用城镇各类企业职工和个体劳动者，资金来源多渠道、保障方式多层次、社会统筹与个人帐户相结合、权利与义务相对应、管理服务社会化的养老保险体系。”<sup>②</sup>从其他方面看，近年来城镇医疗保险改革提上日程，社会服务、社会救济以及社会福利也在改革中得以较快发展。特别是老年文化、教育和体育事业，发展更快。

与城镇相比，农村老年社会保障在发展中存在的难题更多。除了五保制度经过实行统筹分管、建立服务网络和发展敬老院经济的变革得以发展和完善外，绝大多数农民尚在老年保障网络之外。作为中央“九五”重点和“农村民政工作头等大事”的“农村社会养老保险”的推行，应该说是发展农村老年社会保障的一项重大举措。然而，无论从《县级农村社会养老保险基本方案》的制定，还是从其实施过程，理论和实践上存在的问题颇多。为此，我们在山东省做了大量的调查，并进行了专文论述<sup>③</sup>，认为：要使农村社会养老保险制度的推行达到应有的效果，必须对其进行全方位的改革——从理论上，要重新审视“农村社会养老保险”的性质；从实践上，要明确究竟是“强制”参加还是“自愿”参加；从效果上，要认清其“保障性”究竟有多大；从今后工作上看，应从实际出发，名副其实地开展两种养老保障。我们还认为：农村社会养老保险在执行中的非社会性和非公平做法是造成诸多问题的根源，而认识并强化其社会性和公平原则是解决面临的诸多难题的根本。一些富裕农村实行的农民退休制，是老年社会养老保险的一个重要部分，值得大力倡导。在这方面，目前存在的主要问题有二：一是，经济发展水平与老年社会保障水平很不平衡——不少农村经济发展水平比较高，但老年人社会保障水平比较低或被完全忽略；二是，有的农村虽搞了退休制，但保干部不保群众或干群差异过大。在此问题上，青州市

的做法是有其独到之处的。该市早自 1987 年起,即考虑到要尽量让老年人以领取退休金或养老补贴的形式来分享农村经济社会发展的成果,故一直倡导集体收入有能力的村定期或不定期地为老人发放养老金。到 1997 年底,全市已有 10 个乡镇、办事处的 72 个村(居)采取从公益金中按比例提取的办法,为 5061 名 60 岁以上的老人定期发放养老金,有 350 多个村对 70 岁以上的老人给予不定期的生活补助。10 年来,全市发放养老金额为 722.85 万元。这一成绩的取得,青州市老龄委功不可没。

社会医疗保险在农村老年社会保障中占有重要地位,也是目前面临的一大难题。农村合作医疗的兴起,为老年社会医疗保障带来契机。调查表明:合作医疗主要是乃至完全是由农民出资兴办的。合作医疗有“城市看上海,农村看山东,山东看长清”之说。从长清县看,除张夏村和金庄村外,其余村全部合作医疗费用均为农民个人交纳。不过,该制度为老年人大开方便之门,大都明文规定:交费人为 60 岁以下的人口;60 岁以上的人口免交,但享受与交费者同样的合作医疗待遇。由于老年人体弱,生病者多,所以尽管不交费,但就医的人数和花费却相对比较高。据我们在长清县张夏镇的调查,该镇 1994 年下半年至 1995 年底,住院医疗花费 500 元以上的合作医疗患者 152 人,总计报销 20.1 万元(按一定比例报销)。其中,60 岁以上的为 30 人,占患者的 19.7%,报销金额为 14.1 万元、占总额的 16.4%。即是说,大约占 10%的老年人,却有近 20%的患者分享合作医疗,花去 16%多的费用。仍据在该县固山镇调查,1997 年 1 至 11 月,全镇参加合作医疗的报销人数为 456 人,报销金额为 155.05 万元。其中,60 岁以上的 65 人,占报销人数的 14.3%,其报销金额占总额的 23%。老年人就医人数、特别是报销金额也远远超出平均水平。从国情出发,应该说这种医疗费用建立在非老年农民身上的老年社会医疗保障,无疑有其合理的一面,但是以削弱非老年农民的合作医疗功能或加重其交费负担为基础的。故这种老年社会医疗保险,无论从其性质上讲还是“保险”程度上讲,显然均是低水平的。该项制度的改革,能否先由有条件的乡镇和村,从乡镇收入和村集体收入中抽取一部分为老年人交纳合作医疗费。之后,再逐步扩大到广大农民。按照上级合作医疗文件和各地的规定,合作医疗费应多方筹资。其“社会”性的一面,主要由乡镇和村出部分资金来体现,但难以落实,理由是“无力承担”。象长清这样的县,曾数位列全国“百强”,绝大多数的乡镇的副乡镇长都有专车(轿车),县合作医疗文件也明文规定乡镇和村也要出资;只要端正认识,是完全有能力拿出这部分钱的。

其次,说一下家庭保障的变革。这方面的变革正在进行,而且卓有成效,今后是进一步加大变革力度和进一步完善的问题。家庭保障变革的主要表现有二:

一是,通过子女与老人签订赡养协议书强化家庭养老。基层组织通过子女与老人签定协议书的形式,把子女对老人应尽的经济供养乃至生活扶助和精神慰藉的义务明确规定下来,并经过司法公正,使之具有法律效力。协议书实质上是实施老年法规有关内容的细则,是贯彻老年法规的必要补充。协议书使老年人应被赡养的权益和子女应尽的义务具体化和公开化,把原则性的条文变得便于执行、便于监督。同时,签订赡养协议书有利于安排子女之间对老人应尽的义务,从而克服子女之间扯皮、相互推诿的现象。而且,签订协议书的过程,也是进行养老敬老的道德和法制教育的过程。

二是,女儿养老特别是“女娶男”所形成的新的家庭养老方式日成风尚。我国的传统是“养儿防老”,而“嫁出去的闺女是泼出去的水”,从不承担养老义务。故多年来,我国的“五

保”制度不得不屈从于这一传统,致使五保队伍中的绝大多数老人是无儿无女者。随着经济和社会的发展,妇女的地位日渐提高,出嫁的女儿也养老者日趋增多。这一做法为政府所鼓励,并日趋为社会所接受。特别是“女娶男”所形成的由女儿、女婿赡养老人的新的家庭养老方式,比儿子、儿媳养老的传统具有明显的优越性。这一点,已被越来越多的实践所证实。在平阴县的南门村和东三里村,近十多年来几乎所有的姑娘都采取了“女娶男”的方式,总计达400余对,均部分或全部承担了赡养老人的义务,其赡养状况远比儿子、儿媳做得好。这一做法,正引起政府及有关方面的大力倡导,得到社会多方面的赞许。

第三,自我保障的变革受传统的影响。人们对这一问题至今尚未引起应有的重视,即没有把此视为老年保障三大支柱之一这样的高度。因而,自我保障的变革应得到强化。

在自我保障中,中年时期即参加养老储蓄或保险公司开展的养老保险是有效办法。然而,自八十年代中山东省淄川区农业银行首开养老储蓄业务以来,小有发展便停止不前,更未在全省引起连锁反应。近年来,山东省虽有中保人寿、太平洋和平安三家保险公司竞相开展养老保险业务,业务量也颇可观;但参保情况复杂,保金多为不应有的集体补贴。其中名副其实的“自我保障”参加者很少。如,山东省中保人寿保险公司自1984年即正式开展养老保险业务,业务量呈逐年增长趋势。仅1997年1~11月,纯养老保险险种承包人数(含续交和新承办的)即达18多万人,保费收入为1.94亿元。然而,这些基本是集体参加的《农村干部养老保险》、《乡镇企业职工养老保险》和《独生子女父母养老保险》,其保金大部乃至全部是由集体交纳的。这三种保险,其性质显然属于社会养老保险,是本应由政府部门承办的。

在自我保障中,“以为补养”占有重要地位。多年来,老龄工作部门对“老有所为”的宣传比较多,而对“以为补养”却重视不足。当然,这里应该特别明确的是:老有所为不但为人口老龄化的整体对策所必要——老年人用自身的力量来抵消人口老龄化对经济和社会发展带来的不利影响,并极力促进经济和社会的发展;而且,也为保障老年人自身的权益所必需——无论是有收入的还是无收入的,老有所为均为老年人自身的精神生活和物质生活所必需。在老有所为问题上,老年法的有关规定非常好,不但鼓励老年人“参与社会发展”,而且明确规定保护老年人的合法收入。从各地的实践经验看,老年人以为补养可向以下四个方面发展:一是开发庭院经济,二是从事个体生产经营,三是外出打工应聘,四是兴办老年经济实体。

#### 注释:

①早在1991年,由刘书鹤主编、华龄出版社出版的《农村老年学》中,就提出了社会保障、家庭保障和自我保障相结合的思想,之后又在有关论文中作过进一步阐述。以这一思想为核心,刘书鹤撰写的论文《中国老年保障体系的变革》,被1997年8月在澳大利亚召开的第16届世界老年大会选入《文集》并安排大会发言,还被联合国人口基金会选入1998年世界人口状况报告。

②《国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》(1997年7月16日)

③刘书鹤《我对“农村社会养老保险”的看法及建议》,载《社会学研究》,1997年第4期;刘书鹤《要以改革的精神推行农村社会养老保险》,载山东社科院《科研要报》,1997年第7期;刘书鹤、万克德、杨继伟《农村社会养老保险调查》,载《经济研究资料》1998年第5期

(责任编辑:姜向群 收稿时间:1998—06)