

# 应对人口老龄化的理念更新

□ 青连斌

[摘要]理念是行动的先导。有效应对人口老龄化,既要遵循世界人口老龄化的一般规律,以科学理论为指导,又要更新理念:确立和坚持要“老年人”不是绝对的而是相对的;确立和坚持老年人是经济社会发展的参与者、贡献者和发展成果共享者;确立和坚持人口老龄化是不可逆转的世界性趋势,但其进程与影响是可以延缓和减轻的;确立和坚持既要促进健康老龄化,更要引导和推动积极老龄化,要以新理论引领顶层制度设计和应对策略的制定实施。

[关键词]人口老龄化 积极老龄化 理念更新

[中图分类号]C916 [文献标识码]A [文章编号]1006-6470(2018)05-0069-05

[作者简介]青连斌,中共中央党校(国家行政学院)社会建设与生态文明教研部教授

我国正经历着世界上规模最大、也是速度最快的人口老龄化进程。习近平在应对人口老龄化的重要批示中指出,有效应对人口老龄化,事关国家发展全局,事关亿万百姓福祉。要立足当前,着眼长远,加强顶层设计,完善生育、就业、养老等重大政策和制度,做到及时应对、科学应对、综合应对。两个“事关”把应对人口老龄化工作提到了一个前所未有的战略高度。理念是行动的先导。做好应对人口老龄化的顶层制度设计,既要遵循世界人口老龄化的一般规律,以科学理论为指导,又要更新理念,以新理论引领顶层制度设计和应对策略的制定实施。

## 一、确立和坚持“老年人”不是绝对的而是相对的理念

根据人体的生理机能、心理状态和在社会中扮演的角色,我们可以把人的生命周期划分为青少年期、中年期、老年期。但是,划分青少年、中年人、老年人的具体年龄标准,则不是固定的,在不同的人口预期寿命条件下,划分的具体标准是变化的。目前,多数国家和国际组织,以及专家学者都是按照

生理年龄来界定老年人的。

联合国曾经在1956年的《人口老龄化及其社会经济后果》一书中,提出从老年人口比例、少儿人口比例、老少比、人口年龄中位数等方面,来判定一个国家或地区是否进入老龄化社会。一个国家或地区60岁及以上人口占该国家或地区人口的10%及以上,或者65岁及以上人口占该国家或地区人口的7%及以上,是衡量一个国家或地区是否进入老龄化的主要标准。此后,联合国在2001年的《世界人口老龄化报告(1950—2050年)》中再次使用和肯定了这一标准。按照这一标准,60岁以上的人就是老年人,这一标准也被认为是国际上通用的老年人年龄标准。

但是,各个国家采用的老年人具体标准是不同的,这在各个国家退休年龄的差异上体现得尤为明显。实际上,世界各国都默认,老年人的起始年龄就是退休年龄,年老了退出工作岗位。世界上大多数国家都对退休年龄作出了具体规定,本世纪初,男性平均退休年龄约为60岁,女性平均退休年龄约为58岁。随着人口预期寿命的延长,当然也是为了应对人口老龄化和日益加大的养老金支付压力,许多国

收稿日期 2018-08-09

家纷纷提高退休年龄。美国于 2000 年将退休年龄从 65 岁延长到目前的 66 岁,并将于 2027 年进一步延长到 67 岁<sup>①</sup>;德国自 2001 年起至 2012 年,将退休年龄男女分别由 63 岁和 60 岁统一提高到 65 岁,并从 2012 年起至 2029 年逐步延长到 67 岁<sup>②</sup>;英国拟由现在的男性 65 岁、女性 60 岁退休调整为男女均为 65 岁退休,并进一步提高到男女均为 68 岁退休。

中华人民共和国成立初期,人口的平均预期寿命只有 35—40 岁。根据 2010 年第六次全国人口普查详细汇总资料计算,我国人口平均预期寿命已经达到 74.83 岁。但是,按照我国现行相关制度安排,男职工年满 60 周岁、女干部年满 55 周岁、女工人年满 50 周岁即可办理退休手续。这项退休政策制定时,全国人口平均年龄为 50 岁,而目前我国人口的平均寿命已经超过 70 岁。随着我国经济社会的不断发展以及人均寿命的不断延长,相应推迟退休年龄是一种必然趋势。但是,退休年龄的调整是一项复杂的社会经济政策,涉及人口结构、人力资源供求、代际关系、社会保障基金平衡等多方面因素。我国相关政府部门已经启动延迟退休年龄政策研究。

老年人也有一个年龄渐长的过程。世界卫生组织曾经将老年人区分为初老期老年人(60—74 岁)、中老期老年人(75—85 岁)和老老期老年人(85 岁以上)<sup>③</sup>。实际上,在一个国家或地区,在既定的总体人口预期寿命条件下,不同人群的预期寿命是有差异的,正因为这样,德国把泥瓦工等重体力劳动者的退休年龄从法定退休年龄中减去 3 年。

随着人口预期寿命的延长,划分老年人的年龄标准必须相应调整和提高。这也是国际上普遍的做法。目前,美国人口平均预期寿命约为 78.6 岁,退休年龄从 65 岁延长到 67 岁后,平均余命(人口预期寿命和退休年龄之差)从 13.6 年下降到 12.6 年;德国人口平均预期寿命约为 81.3 岁,退休年龄从 65 岁延长到 67 岁后,平均余命将从 16.3 年下降为 14.3 年;英国人口平均预期寿命约为 81.2 岁,按现在的退休年龄标准计,平均余命为 16.2 年。<sup>④</sup>参考世界各国的预期寿命和退休年龄之差,我国可以考虑将人口预期寿命减 15 年作为退休年龄的标准,也是划分老年人的标准。这一标准不是固定的,而是随着人口预期寿命的延长而变动的。正是从这一角度讲,在我国人口平均预期寿命只有近 75 岁的当下,60 岁的退休年龄应该说是合适的,但随着人口平均

预期寿命的延长,可延迟退休年龄则不仅是必要的,也是完全可能的。我国可采取小步慢走、渐进到位,从 2022 年起每年推迟几个月的时间,经过一个相当长的时间再达到新的法定退休年龄的目标。这一渐进式延迟退休年龄的政策建议,既有目前我国部分人群退休年龄偏低、不同人群退休年龄差异比较大的现实考量,更考虑到了人口平均预期寿命每几年延长 1 岁为延迟退休年龄提供的可能性,而并不是仅仅考虑到养老金负担问题。所以,确立“老年人”不是绝对的而是相对的这一理念是非常重要的。随着人口平均预期寿命的不断延长,老年人的年龄起点是不断提高的。对国家和社会来讲,正是因为人口平均预期寿命是不断延长的,老年人的年龄起点才可以提高,这才可以延迟退休。

## 二、确立和坚持老年人是经济社会发展的参与者、贡献者,也是发展成果共享者的理念

快速的人口老龄化进程,迅速壮大的老年人口规模,对于一个事实上还没有充分做好应对人口老龄化相关准备工作的尚处于发展中的国家,无疑是一个巨大挑战。一方面,养老金制度虽然已实现制度的全覆盖,但责任分担失衡、互助共济功能弱化、多层次养老保险格局还没有真正形成,养老保险基金的支付压力和国家财政“兜底”的压力增大。另一方面,我国社会化养老服务体系虽然有了很大的发展,但是养老服务供给,尤其是居家养老服务供给总量不足,供需结构失衡,老年人的人文关怀与精神慰藉、医疗护理服务需求剧增而难以得到有效满足。面对数亿老年人日益增长的养老保障需求和其他方面需求给国家、社会和家庭带来的挑战,积极应对者自然占多数,但漠视者有之,无所适从者有之,把老年人看作是负担和累赘者更是有之。漠视人口老龄化带来的挑战,对人口老龄化带来的挑战无所适从,既是不负责任的表现,也会延误有效应对人口老龄化的有利时机。把老年人看作是负担和累赘,既是不客观的、片面的,更是对老年人的不公平。老年人是经济社会发展和各方面事业的参与者、贡献者,当然也是发展成果共享者。

首先,老年人在他们年轻的时候为经济社会发展作出了贡献,可以把老年人在他们年轻时所作出的贡献看作是“存款”,他们年老后享受的养老金和其他社会福利则是“支取”和消费。家家有老人,人

人都会老,尊重老年人首先要尊重老年人过去的贡献。一个不尊重老年人的社会是不道德、无良知的社会,也是一个没有未来的社会。

其次,老年人即使已经进入老年期,按照传统的观点应该“安度晚年”,但是实际上,现在大多数老年人仍然在以不同的方式、在各个领域和方面继续为国家发展、经济社会进步和家庭和谐作出贡献。数以亿计的老年人口是我国一支重要的消费生力军,是支撑我国经济持续快速发展的新动能。相当多的老年人,尤其是专业技术人员“退而不休”,仍然在工作。在城乡基层社区治理、社会矛盾调处化解、社会治安维持、扶老助残、幼儿教育、环境卫生,以及文化传承等各个方面,老年人广泛参与并发挥着越来越重要的作用。

美好生活的共建共治共享是全体人民的共同事业,分享经济社会发展成果是老年人的基本权利,也是一个社会文明进步的标志。

树立老年人是经济社会发展的参与者、贡献者这一理念同样非常重要。

一方面,现在一些年轻人视老人为负担,特别是个别年轻人不愿意履行赡养老人的法定义务,一些老年衣食无着、居无定所,近年来这方面的例子屡见报端。尽管这是个别现象,但严重背离社会主义核心价值观和社会道德规范,对这种现象进行应有的谴责是必要的,更重要的是加强正面的引导,要引导全社会树立老年人是经济社会发展的参与者、贡献者、发展成果共享者的理念,要在全社会培育养老、敬老、孝老的良好风尚。

另一方面,学术理论界尤其是相关政策制定部门在反思欧债危机或福利国家的教训时,尽管全面、客观、理性的分析始终是主流,但也多多少少陷入了反福利主义思潮的误区之中,把欧债危机的根源归因于欧洲国家的社会福利制度,尤其是老年人福利过于优厚。客观地讲,“在经济低迷且复苏乏力、人口老龄化进程不断加剧、改善财政状况的压力持续增大等经济社会背景下,欧洲主要国家——德国、法国、英国、意大利以及北欧诸国”社会保障领域的改革“出现了一大共性,即通过增收减支等方式来改善公共财政状况,确保财政稳健,实现财政可持续和社会保障制度的可持续”。但是,绝不能据此推断欧债危机的发生是因为欧洲国家的社会福利尤其是老年人福利水平过高。事实上,综观世界各国,凡是追

求经济社会持续稳定健康发展的国家,都高度重视老年社会保障体系建设,反之,凡是不重视老年社会保障,或者老年社会保障体系残缺不全、老年社会福利水平低的国家,通常都是社会矛盾尖锐、社会问题丛生、社会危机不断的国家。

在全社会形成老年人是经济社会发展的参与者、贡献者的理念是重要的,但更重要的是创造更多的机会、条件和平台,更加充分地调动老年人参加经济社会发展和公共事务的积极性,为国家经济发展、社会和谐、家庭和睦作出更大贡献。在社会公共事务参与方面,鼓励和支持老年人积极参与社会矛盾调处化解、社会治安维持、扶贫济困、幼儿教育、环境卫生,以及文化传承等社会公共事务,鼓励和支持老年人参与志愿服务等无报酬的活动,在志愿工作岗位上作出积极贡献。在劳动参与方面,通过渐进式延迟退休年龄和为老年人提供更多的灵活就业机会,鼓励和支持身体健康且有意愿就业的老年人从事正规或非正规工作,继续成为社会财富的创造者和贡献者。在养老服务参与方面,要鼓励和支持有自理能力老人居家养老,尽可能避免或延缓“机构化”,从而有效缓解养老机构“一床难求”的现实困境,要通过发展和推广“时间银行”,大力发展互助养老,尤其是鼓励和支持年轻的老人服务年老的老人,健康和能够生活自理的老人服务失能失智的老人。老年人可以在国家和地方政策的制定,特别是企事业单位、机关、学校、社区重大事项的决策等方面,充分发挥其经验丰富、阅历深厚的优势,提出合理化建议。

### 三、确立和坚持人口老龄化是不可逆转的世界性趋势,但其进程与影响是可以延缓和减轻的理念

人口老龄化是一个世界性趋势,而且这一趋势是不可逆的。人口老龄化是“合力”的结果,但其中起决定性作用的是人口预期寿命和生育率两个主要因素。

一方面,人口预期寿命延长的趋势是不可逆的。公元前欧洲人的平均预期寿命仅20岁左右,1850年左右达到40岁。也就是说,在漫长的近2000年时间,欧洲人的平均预期寿命仅仅延长了一倍,也即平均每100年增长1岁。但是,欧洲人口的平均预期寿命在工业革命以后得到了快速的增长。自1850年以来的100多年时间,欧洲人的平均预期寿命大

约增加了 30 多岁。根据 1977 年联合国人口年鉴的资料,当时欧洲人的平均预期寿命就已经达到 72 岁的水平。“一般说来,平均预期寿命越高,提高速度越慢。但随着医药技术的发展和进步,一些平均预期寿命已处于较高水平的国家同期提高的速度也比较快,比如韩国提高 4.9 岁、新加坡 3.6 岁、巴西 3.0 岁、越南 2.9 岁、英国 2.7 岁、法国 2.4 岁、澳大利亚 2.5 岁、德国 2.1 岁等。”一些学者的研究发现,自从 1840 年以来,人类预期寿命的延长是非常稳定的,而且从来没有出现过下降的迹象,延长速度一直保持在每年 3 个月左右。

另一方面,尽管随着人们生活水平的提高、医疗技术的发展和卫生环境的改善,婴幼儿和孕产妇的死亡率大大下降,但生育率也是同时下降的,生育率下降对人口增长的效应远远超过婴幼儿和孕产妇死亡率对人口增长的效应,导致少儿人口在总人口中所占比重下降,老年人口在总人口中所占比重上升,人口老龄化程度加剧。目前,世界各国总和生育率超过人口世代更替水平的只有寥寥几个国家,接近人口世代更替水平的国家也不多,大多数国家和地区的总和生育率都已经低于人口世代更替水平。虽然一些国家和地区在提高人口生育率方面作出过巨大努力,但效果并不理想。

尽管人口老龄化是不可逆转的世界性趋势,是各国面临的共同难题,但事在人为,只要应对及时、科学应对、综合应对,措施有针对性有力度,相关经济社会政策配套衔接得好,人口老龄化的进程是可以适当延缓的,人口老龄化对经济社会发展的影响是可以尽可能减轻的。在这方面,一些国家的做法值得我们学习借鉴,最主要的是鼓励和支持生育,重视老年社会保障,在人口老龄化高峰已经可以预见必将到来时及时做好政策设计、资金储备、人才培养和养老、孝老、敬老社会氛围的养成等等。

确立和坚持人口老龄化是不可逆转的世界性趋势,但其进程与影响是可以延缓和减轻的理念,具有重大的现实意义。如果仅仅看到人口老龄化是不可逆转的世界性趋势,而看不到我们在面对人口老龄化进程时是可以主动作为、有效应对,从而延缓和减轻人口老龄化的速度和经济社会影响,那么只能是消极以待、坐以待毙、无所作为。在人口老龄化已经来临且不可避免的情况下,我们必须有所作为,主动应对。最关键的就是采取各种综合措施抑制生育率

的下降趋势,使生育率尽可能回归人口正常世代更替水平。我国生育率已经远远低于人口正常世代更替水平。过低的生育率,将对我国的未来发展,特别是对中华民族伟大复兴构成严峻的挑战。一方面,目前面临的人口老龄化问题将会更趋严重;另一方面,人口始终是经济社会发展和民族复兴的第一资源。过低的生育率,不仅将使我国总体人口规模在达到峰值后不断萎缩,使我国人口数占世界人口总数的比重逐步下降,国家经济社会发展和民族复兴所必需的人口条件将难以持续。党的十九大提出,要“促进生育政策和相关经济社会政策配套衔接,加强人口发展战略研究”。为有效延缓我国人口老龄化进程,为国家经济社会发展和中华民族伟大复兴创造良好的人口条件,必须制定和实施更加积极的人口发展战略和人口政策。人口发展战略既是国家基础性战略,也是国家根本性战略。从近期来讲,针对我国生育成本越来越高,国民生育意愿下降,生育率持续走低的现实,应制定和实施与生育政策相配套的幼托服务、带薪产假和陪产假制度、生育津贴和育儿津贴制度以及对多子女家庭的税收减免或扣除等在内的一系列经济社会政策,从而实现“全面二孩”政策的预定目标,促进我国人口的可持续发展。

#### 四、确立和坚持既要促进健康老龄化,更要引导和推动积极老龄化的理念

在漫长的人类历史上,尊老、养老是主流,是绝大多数民族的良好传统。从整个世界范围看,从人类进入文明时代以来一直到工业革命以前,一方面生育率高,人口预期寿命短;另一方面传统的大家庭占主体,家庭养老功能完备,因而老年人口总量相对比较小,依靠家庭成员的互助共济就可以解决老年人的养老问题。自工业革命以来,人口预期寿命快速延长,老年人口占总人口的比重不断上升,老龄化才逐步成为社会问题。“从历史发生学的国际社会视角来看,人口老龄化最早出现在西方发达国家 20 世纪 70 年代以后”,“一些西欧国家迅速完成了由低死亡率高生育率和高自然增长率到低死亡率低生育率和低自然增长率的人口转变。由此,进入了人口零增长的发展时期,这也标志着这些国家率先开始了人口老龄化的进程”。

面对 20 世纪 70 年代以后世界范围内日益严重的人口老龄化问题,1987 年 5 月召开的世界卫生大

会首次提出了健康老龄化理论,这一理论是基于老年人的健康需求而建构起来的。尽管人们对这一理论的内涵存在分歧,但其核心要义是清晰的,即它的目标是整体提高老年群体的生命长度和生活质量,不仅关注平均预期寿命,还更加关注生命的质量,既要提高预期寿命,更要提高健康寿命。显然,该理论暗含着把老年人视为社会负担的消极观点,虽然关注到了老年人的健康需求,但目的恰恰是通过提高老年人的健康质量减轻社会和家庭的负担。

20世纪90年代末至21世纪初,一种基于老年人社会权利的新的老龄化理论应运而生,这就是积极老龄化理论。该理论不仅关注老年人的健康需求,而且强调要关注老年人的社会参与权利和需求。老年人在需要帮助时,不仅能够获得充分的安全保护和照料,还能够按照自己的需要、愿望和能力参与社会经济文化和公共事务,“在工作中退休下来的老年人和那些患病或有残疾的人,能够仍然是他们亲属亲友社区和国家的积极贡献者”,这一理论的积极意义,在于改变了以往人们把老年人视为社会负担的观点,强调“老年人是被忽视的宝贵的社会资源,他们健康地参与社会经济文化与公共事务,将依然是社会财富的创造者和社会发展的积极贡献者”。<sup>⑬</sup>

积极老龄化是比健康老龄化更全面更概括的老龄化概念和理论。我们既要促进健康老龄化,更要引导和推动积极老龄化。老年人不但需要健康长寿,而且需要积极参与社会经济文化和公共事务,老年人是社会的宝贵资源,他们仍然是社会财富的创造者和社会发展进步的积极贡献者。进入新时代,同全国人民一样,广大老年人的美好生活需要也日益广泛,不但对物质文化生活提出了更高要求,而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求也日益增长,不仅要求分享经济社会发展的成果,还要求有更多的机会、在更广泛的领域、更加积极主动地参与社会经济文化和公共事务。因此,必须适时地把我国应对人口老龄化战略和政策体系从健康老龄化转向积极老龄化,这不仅仅是因应国际社会人口老龄化理论的发展,更主要是因应老年人群对积极参与社会,从而享有更加美好生活的需要。

坚持既要促进健康老龄化,更要引导和推动积极老龄化的理念,对发展我国老龄事业和老龄产业具有重要的指导意义。老年人不仅要老有所养、老有所依,也要老有所学、老有所乐、老有所为。

综上所述,人口预期寿命不断延长,是确立“老年人”不是绝对的而是相对的这一理念的客观基础,也是延长退休年龄的客观基础,确立和坚持这一理念是顺利推进延迟退休年龄政策的必要前提;确立和坚持老年人是经济社会发展的参与者、贡献者和共享者这一理念,强调的是要重新认识老年人,既要在全社会形成尊老、爱老、敬老的良好氛围,又要充分发挥老年人社会财富继续创造者和社会发展进步积极贡献者的作用。确立和坚持人口老龄化是不可逆转的世界性趋势但其进程与影响是可以延缓和减轻的理念,强调的是应对人口老龄化必须有所作为,要加强人口发展战略研究,制定和实施更加积极的人口发展战略和政策,当务之急是把提高生育率上升为国家发展战略,确立和坚持促进健康老龄化更要引导和推动积极老龄化这一理念,既顺应了国际社会人口老龄化理论的最新发展,又满足了老年人积极参与经济社会发展和公共事务的强烈诉求,是国家制定和实施应对人口老龄化战略必须坚持的重要理念。

注释:

①郑功成主编.中国社会保障发展报告2016[M].北京:人民出版社,2016:340.

②⑤郑功成.中国社会保障发展报告2017[M].北京:中国劳动社会保障出版社,2017:301,347.

③王德文、谢良地.社区老年人口养老照护现状与发展对策[M].厦门:厦门大学出版社,2013:2.

④平均余命是笔者根据各国人口统计数据换算得出的。要说明的是,各个国家公布的人口平均预期寿命并不是同一年份的,美国为2016年,德国为2017年,英国为2013年。

我国人口平均预期寿命达到74.83岁[N].光明日报,2012-08-10.

⑦杨翠迎主编.国际社会保障动态——社会养老服务体系构建[M].上海:上海人民出版社,2014:219.

⑧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——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2017:48.

⑨⑩宋全成、崔瑞宁.人口高速老龄化的理论应对——从健康老龄化到积极老龄化[J].山东社会科学,2013(4).

⑩佟新.人口社会学[M].北京:北京大学出版社,2006:165.

责任编辑 陈艳华