

人口老龄化

# 构建中国养老、孝老、敬老社会政策体系

林闽钢, 康 镇

(南京大学 政府管理学院, 江苏 南京 210093)

[摘要] 以中国传统文化和历史发展过程中的养老、孝老、敬老思想和相关措施为出发点, 对标新加坡和日本应对人口老龄化的社会政策体系, 提出家庭孝老是我国老年友好型社会政策体系的基础, 而社会敬老是支柱, 国家养老是主体。构建中国老年友好型社会政策体系的实质是要实现国家、社会、家庭责任的有机统一, 充分发挥出国家养老、家庭孝老、社会敬老相互支持所形成的合力, 为老年人营造支持性的社会环境, 最大限度地发挥出老年生活能力和社会融入能力, 让老年人都能实现“颐养天年”的梦想。

[关键词] 国家养老; 社会敬老; 家庭孝老; 老年友好型政策

[中图分类号] C913.6 [文献标识码] A [文章编号] 2095-7963(2018)04-0003-08

DOI: 10.14132/j.2095-7963.2018.04.001

**Abstract:** Based on the thought and measures of filial piety, supporting and respecting the elderly, which exist in the development of Chinese traditional culture and history, and benchmarking the social policy systems of Singapore and Japan to cope with the aging of population, this paper proposes that family filial piety is the basis of the friendly social policy system for the elderly in China, and that respecting the elderly is the mainstay and state supporting is the main part. The essence of building a Chinese friendly social policy system for the elderly is to realize the organic unity of state, society and family responsibilities, and give full play to the resultant force of the state support for the elderly, family filial piety and social respecting for the elderly, so as to create a supportive social environment for the elderly and maximize their ability to live and to integrate into the society, and realize their dream of a long and happy life in old age.

**Key words:** state support for the elderly; social respecting for elderly; family filial piety; friendly policy for the elderly

党的十九大报告提出,“积极应对人口老龄化,构建养老、孝老、敬老政策体系和社会环境,推进医养结合,加快老龄事业和产业发展”。这是基于老年友好型社会政策的顶层设计,把养老、孝

[收稿日期] 2018-05-11; [修订日期] 2018-06-22

[作者简介] 林闽钢(1967—),男,福建福州人,南京大学教授,研究方向:社会保障政策、社会服务。康镇(1990—),男,山东淄博人,南京大学博士研究生,研究方向:社会保障管理。

老、敬老三者从不同角度并列在社会政策体系中提出,是我国应对人口老龄化政策体系的新突破。因此,本文以中国传统文化和历史发展过程中的养老、孝老、敬老思想和相关措施为基础,对标国外典型国家应对人口老龄化的社会政策体系,重新审视国家养老、家庭孝老、社会敬老所形成的中国老年友好型社会政策体系。

## 一、中国传统社会的养老、孝老和敬老思想及相关措施

在中国传统社会中,“孝”是维系家庭关系的主要道德准则,也是儒家伦理思想的核心内容之一。从词源上来考察“孝”,《说文解字》中将“孝”字解读为:善事父母者。“孝”作为一个象形文字,下端为“子”,上端为“老”,表现出跪拜之“子”的含义,突显出长幼尊卑的次序和礼节。“孝”的原始含义是崇拜祖先、孝敬祖先,以祈求祖先对子孙庇佑,属于人伦范畴。传统孝道在我国古代的社会政治、经济结构条件下孕育而生,它是我国传统政治经济和社会的产物。传统孝道主张养老敬老,孝老敬亲是中国人伦道德的根本。

在中国历史上,“老老”之政自始至终都被历朝历代统治者视为仁爱养民的重要治国政策之一。最早在先秦时期,历代统治者基于父爱养民的为政之道,积极抚恤老弱群体,倡导父义、母慈、子孝的孝道伦理。孔子追忆这一“大道之行”的年代,将其概述为“人不独亲其亲,不独子其子,使老有所终,壮有所用,幼有所长,矜寡、孤独、废疾者皆有所养……”<sup>[1]</sup>,体现了孔子所倡导的大同社会思想和扶助老弱思想。

先秦时期,设置司徒官职“修六礼以节民性,明七教以兴民德,齐八政以防淫,一道德以同俗,养耆老以致孝,恤孤独以逮不足,上贤以崇德,简不肖以绌恶”<sup>[1]</sup>,教化人民孝老、敬老、养老。其中,乡饮酒礼作为“六礼”之一,具有劝诫民众敬老孝老的功效,《礼记》有这样的记载,“乡饮酒之礼,六十者坐,五十者立侍以听政役,所以明尊长也。六十者三豆,七十者四豆,八十者五豆,九十者六豆,所以明养老也。民知尊长养老,而后乃能入孝弟。民入孝弟,出尊长养老,而后成教,成教而后国可安也”<sup>[1]</sup>。此外,先秦统治者通过举行养老礼来引导人们孝敬老人,从虞舜到周朝,“凡养老,有虞氏以燕礼,夏后氏以飨礼,殷人以食礼,周人修而兼用之。五十养于乡,六十养于国,七十养于学,达于诸侯”<sup>[1]</sup>。

先秦时期,礼法在规定赡养老人、孝敬老人方面可谓十分详实,以保证老年人的基本生活,如在饮食方面,建议“五十异粳,六十宿肉,七十贰膳,八十常珍,九十饮食不离寝,膳饮从于游可也”<sup>[1]</sup>;在救济老人方面,经常向鳏寡孤独无依靠的老人提供粮食救济;在免除老人赋役方面,规定“五十不从力政,六十不与服戎”<sup>[1]</sup>;在宽免老人刑罚方面,规定“八十、九十曰髦,七年曰悼,悼与髦虽有罪,不加刑焉”;在保证子孙免受徭役困扰以孝养老人方面,规定“八十者,一子不从政;九十者,其家不从政;废疾非人不养者,一人不从政;父母之丧,三年不从政”<sup>[1]</sup>;在孝顺父母、尊敬长辈方面,规定“凡为人子之礼,冬温而夏清,昏定而晨省”“谋与长者,必操几杖以从之。长者问,不辞让而对,非礼也”<sup>[1]</sup>。

周朝统治者将“养老”作为保息六政之一,以养育老年人;将“孝”作为“六行”之一,来教化民众;将“不孝之刑”作为“乡八刑”之一来威慑民众,设大司寇一职按“乡刑”来“上德纠孝”,以鼓励德行、纠察不孝行为。此外,还设师氏官职负责以“三德”“三行”教育贵族子弟树立“孝德”“孝

行”,设大司乐以“乐德”培养贵族子弟孝顺父母的德行,设司刺官职以三赦之法来赦免犯有杀人罪的老旄之人。周朝为保证老年人能够向上诉说冤屈,“以肺石达穷民。凡远近惇独老幼之欲有复于上,而其长弗达者,立于肺石三日,士听其辞,以告于上,而罪其长”<sup>[2]</sup>。

春秋时期,齐国管仲以“老老”作为九种惠民政策之一,“所谓老老者,凡国、都皆有掌老,年七十已上,一子无征,三月有馈肉;八十已上,二子无征,月有馈肉;九十已上,尽家无征,日有酒肉。死,上共棺槨。劝子弟,精膳食,问所欲,求所嗜,此之谓老老”<sup>[3]</sup>。在救助老人方面,管仲主张通过“养长老,慈幼孤,恤鰥寡,问疾病,吊祸丧”,以达“匡其急”的目的<sup>[3]</sup>。为了感化民众履行孝悌之义,管仲认为“顺民之经,在明鬼神,祇山川,敬宗庙,恭祖旧”,而“不恭祖旧则孝悌不备”<sup>[3]</sup>,并认为“爱亲善养,思敬奉教,子妇之常也。以事其亲,终而复始”<sup>[3]</sup>,主张以“礼”“义”“孝悌慈惠”教民行孝。

汉代沿袭先秦时期的赐几杖制度,建立王杖制度,以向民众倡导敬老之风,如本始二年(公元前72年),汉宣帝哀怜耆老,颁布王杖诏书,诏书规定:“高年赐王杖,上有鸠,使百姓望见之,比于节;吏民敢骂詈长者,逆不道;得出入官府节第,行驰道中;列肆贾市,毋租,比山东复。”汉代统治者制定“受鬻法”等养老法令向老年人恩赐实物,以昭告天下子孙孝养老人,满足老人的基本生活需要,如汉文帝在位时,“有司请令县道,年八十已上,赐米人月一石,肉二十斤,酒五斗。其九十已上,又赐帛人二匹,絮三斤。赐物及当稟鬻米者,长吏阅视,丞若尉致。不满九十,啬夫、令史致。二千石遣都吏循行,不称者督之。刑者及有罪耐以上,不用此令”<sup>[4]</sup>。汉代对老年人及奉养老人的子孙实行减税赋、免徭役的优惠政策,并主张家庭成员共同承担供养老人的责任,如建元元年(公元前140年),汉武帝感怀天下孝顺子孙“外迫公事、内乏资财”,下令“民年九十以上,已有受鬻法,为复子若孙,令得身帅妻妾,遂其供养之事”<sup>[4]</sup>。

唐代承袭养三老五更礼、乡饮酒礼、正齿位礼,以宣扬忠孝之道,教化民众遵守孝悌伦理,践行敬老孝老义理。唐代建立给侍制度,为所有家庭的高龄老人配备侍丁,侍丁可不用负担其它赋役,即“侍丁孝者免徭役”,如唐玄宗开元七年(719年),下令“凡庶人年八十及笃疾,给侍丁一人;九十,给二人;百岁,三人。皆先尽子孙,次取近亲,次取轻色丁”<sup>[5]</sup>。唐代对老年人施以宽刑原则,减轻其罪行处罚,并以“不孝罪”来惩治不孝行为,唐律明令规定“不孝罪”为“谓告言、沮詈祖父母父母,及祖父母父母在,别籍、异财,若供养有阙;居父母丧,身自嫁娶,若作乐,释服从吉;闻祖父母父母丧,匿不举哀,诈称祖父母父母死”。

宋代向高龄老人赐予实物、官爵以示尊老敬老之意,如淳化四年(993年),宋太宗“召赐京城高年帛,百岁者一人加赐涂金带。是日,雨雪大寒,再遣中使赐孤老贫穷人千钱、米炭”<sup>[6]</sup>。宋刑律将不孝罪列为“十恶”之一,极为详尽地列举了诸多不孝行为及对不孝行为严厉的惩罚措施。宋律规定,不允许家中有老人的子孙“别籍异财”,而应与老人共同居住,并免除侍奉者的税赋徭役。北宋时期,在京城建立福田院收养老弱无依者,如熙宁二年(1069年),宋神宗下诏“老幼贫疾无依丐者,听于四福田院额外给钱收养,至春稍暖则止”<sup>[6]</sup>;在地方则利用户绝屋或官屋建立居养机构收养贫穷老年人。南宋时期,州县地区官府建立了兼具救助与医疗功能的养济院,有些地方官绅还建立了安老坊、安怀坊这类专门性的养老机构。

元代统治者时而借重大仪式活动之机恩赐高年,如大德九年(1305年),元成宗立皇太子,“赐

高年帛,八十者一匹,九十者二匹。孝子顺孙堪从政者,量才任之。亲年七十别无侍丁者,从近迁除”<sup>[7]</sup>。在地方设立官办济众院、养济院,收养鳏寡孤独废疾不能自存的老人<sup>[7]</sup>。与以往各朝大范围减免老年人赋役相比,元代仅对高龄老人减免赋役,其减免范围与条件更为严苛。此外,元代对老年人的宽刑政策、量刑尺度与前朝相比也更为严格,但仍沿袭存留养亲制度,保证犯罪之人能奉养家中老人,并以不孝之罪来惩治民众的不孝行为。

明朝统治者十分重视派遣官员对高龄老人是否“时加存问”,并承袭乡饮酒礼,邀请德高望重的高龄老人参与这一敬老仪式,以向社会彰显孝老敬老之风。为保证高龄老人安享晚年,明朝在实物给付方面也较为丰厚,如明太祖在位时,下令“贫民年八十以上,月给米五斗,酒三斗,肉五斤;九十以上,岁加帛一匹,絮一斤;有田产者罢给米”<sup>[8]</sup>。明朝沿袭针对老年人的宽刑政策,明律规定“凡年七十以上,十五以下及废疾,犯流罪以下收赎”,同时允许犯罪之人“存留养亲”。官府还建立养济院,为鳏寡老人提供屋舍和衣粮,且明令规定“凡鳏寡孤独及笃废之人,贫穷无亲属依倚,不能自存,所在官司应收养而不收养者,杖六十。若应给衣粮,而官吏克减者,以监守自盗论”,以防止地方官吏拒不收养鳏寡老人。

清朝尤为存恤鳏寡茆独老人,乾隆帝曾强调,“国家钦恤民命,德治好生,至于鳏寡茆独,尤所矜怜”,应当“有司留心,以时养贍”<sup>[9]</sup>。清政府建立养济院收养鳏寡老人,如顺治五年(1648年),清政府就下令“各处养济院,收养鳏寡孤独及残疾无告之人,有司留心举行,月粮依时给发,无致所失。应用钱粮,查照旧例,在京于户部,在外于存留项下动支”。在向老年人施以宽刑政策方面,清律规定“凡年七十以上,十五以下,及废疾,犯流罪以下收赎”“八十以上,十岁以下,及笃疾,犯杀人应死者,议拟奏闻,取自上裁,盗及伤人者,亦收赎”。清律也立不孝之罪来惩治对老人不孝不敬的行为。

总之,面对“老有所养”的问题,我国传统社会以“导民以孝,以孝侍亲”的孝文化作为解决养老问题的思想基础,“孝道与养老”二者之间存在内在关联,国家以弘扬孝道文化来鼓励家庭成为养老主体。在这个意义上,养老、敬老、孝老一直都被历朝历代统治者予以重视,通过各种养老、敬老、孝老措施加以实施,尽管各朝各代在养老、敬老、孝老措施的具体内容方面有所差异,但其方式都基本承袭下来。一是注重以礼仪仪式、荣誉恩赐来礼遇高年,教化民众敬老孝老;二是依靠刑律手段惩戒不孝行为,利用优惠政策减免老年人及其侍奉子孙的赋税徭役,以引导民众孝养老人;三是借助物质恩赐、机构收养等方式帮扶赡养老年群体,以保证老年人的基本生活需要得到满足。

## 二、典型国家老年友好型社会政策体系

### (一)新加坡老年友好型社会政策体系

新加坡基于国情、民情的考量,为有效缓解人口加速老龄化的危机,架构了家庭孝老、社会敬老和国家养老相结合的老年友好型社会政策体系。

为维持老年人最基本的生活水平,新加坡政府建立强制储蓄型中央公积金制度,该制度规定符合法定领取年龄的公积金会员可在退休账户达到最低存款额度的前提下,提取部分积蓄。公积金缴费由雇员和雇主共同负担的制度规定,决定了新加坡政府并不直接承担公积金缴费责任,仅承担公积金保值增值和补偿贬值损失的责任。新加坡政府通过制定最低存款计划,强制要求其国民必

须保证个人退休账户的最低存款额度,以保障国民年老时能够自我养老,减轻政府实施老年救助的财政负担。公积金保健储蓄账户能够用来支付会员的住院和医疗费用,雇主与雇员共同缴费原则也最大限度地减轻了政府保障老年人医疗健康权益的财政负担。因此,新加坡政府依靠中央公积金制度设计,成功引导其国民树立起自我养老的保障意识,将国家养老责任部分转嫁给个人和家庭。

新加坡以政府拨款的方式,实施公共救助计划、社区关怀中短期援助计划、经济援助计划等社会救助政策来向贫困老年群体提供现金救助、医疗救助,以帮助贫困老年人顺利度过生活难关。新加坡“增长配套”政策作为政府提供的普遍性社会福利项目,向低收入老年人提供了相对于其他人群更高的“增长花红”和“就业奖励花红”;为了支持低龄老人顺利就业,新加坡政府制定实施老年就业保护政策,给予老年就业者及其雇主政策优惠,降低双方的公积金缴费率,从而有利于填补部分老年人公积金账户不足的问题<sup>[10]</sup>。

新加坡政府历来重视弘扬家庭孝老观念,强调“家庭为根、社会为本”,其历任总理通过倡导孝道伦理意识,来引导家庭主动承担孝老责任。在架构以家庭孝老为核心的老年社会政策体系方面,新加坡政府凭借立法强制、政策优惠等手段支持家庭履行孝老义务。其中,《赡养父母法》规定子女负有赡养父母的权利与义务,在父母所有收入和财产都不足以满足其基本需求时,子女有义务照顾“生活不能自理”的父母,老人有权起诉未履行赡养义务的家庭成员<sup>[11]</sup>;住房政策优惠面向那些赡养父母或与父母共同居住的家庭与个人,家庭在申请政府公共租屋时享有优先分配和价格优惠的权利;税收减免政策面向那些与年老父母共同居住或填补祖父母公积金账户的国民,其收入可以享受一定的免税额优惠。

新加坡习惯于将老人称之为“乐龄人士”,许多老年人活动场所设施也大都以乐龄来命名,体现了社会尊老敬老的伦理道德。新加坡政府基于“就地养老”理念,依托社区开展养老服务,社区除承接医疗服务、保健服务、托养服务以外,还为乐龄人士提供参与社会活动的组织平台,如乐龄俱乐部经常举办卫生保健讲座、三代同堂舞蹈、集体晨运、生日派对、茶会、退休者座谈会等活动<sup>[12]</sup>,以实现老年人老有所学、老有所乐。在尊敬年长就业者方面,新加坡政府鼓励年长就业者延迟退休,给予雇佣年长就业者的企业雇主以政策优惠,企业雇主也很少鼓励年长就业者提前退休,从而有效地塑造了年长就业者的社会尊敬感。新加坡政府按照老人宜居的城市规划,对公共活动场所及设施进行无障碍化改造设计,并规定住宅大楼底层用作社区与老年人活动场所,以满足老年人的精神文化需求。

## (二) 日本老年友好型社会政策体系

日本为应对十分严峻的人口老龄化趋势,积极构建起国家养老、社会敬老和家庭孝老相互支持的老年友好型社会政策体系,以充分发挥国家、社会、家庭在帮扶老人方面的各自优势。

日本借助社会保险、社会救助、老年福利等手段主动承担起国家养老责任。日本公共年金制度基于“国民皆年金”的制度设计理念,能够保障全体国民老有所得,其中国民基础年金给付的主要来源是国库(负担比例占1/2),以确保全体国民在年老时维持最基本的收入水平。介护保险制度致力于解决日本国民的长期照护问题,是政府凭借立法手段、间接承担主要筹资责任的社会养老服务筹资机制,尽管日本政府不再是社会养老服务的直接资助者<sup>[13]</sup>,但其所承担的主要筹资责任依

然彰显着国家养老的服务理念。后期高龄者医疗保险制度定位于保障75周岁以上老年人、65~75周岁特定残疾老人所需求的健康医疗卫生服务,其医疗保险费用由政府财政负担50%,以减轻高龄老人的医疗负担,提高其健康福祉水平。日本生活保护制度明确认定国家为社会救助的主要责任者,国家通过生活救助、医疗救助、护理救助、住宅救助等方式帮助贫困老年人家庭摆脱生活危机。在老年人福利方面,中央政府负责制定老年福利整体发展计划,地方政府则自行制定本地区的老年福利计划,中央政府和地方政府共担老年福利支出责任,以建设富有活力的老年友好型社会。

在日本,社区作为老人的主要生活场域,承接了尊老敬老的扶助责任。为了满足老人社区养老、居家养老的需求,日本地方政府积极构建地域综合关怀体系,该体系通过整合社区内部护理设施和资源,发挥社区帮扶老人自立自助的功能,以保证老人能够有尊严地自立、体面地接受社区照顾和护理服务。面对与日俱增的老年认知症患者,社区机构和非营利组织通过普及认知症相关常识和应对办法,以显示对老年人的尊重并保护其权益,防止歧视和虐待老年人现象发生<sup>[14]</sup>。在促进老年人再就业、社会参与方面,日本全国范围内的老年人才中心作为独立性社会组织,帮助老年人寻找再就业机会,并帮助他们积极融入社会。在社会组织提供适老化福利设施和活动场所方面,老年福利设施工作坊、老人休养之家为老年人提供了参与社会活动和体验低费用保健疗养的场所;公共交通、公共厕所等公共场所内配置便于老人使用的公共设施,以充分尊重老年人的社会权益。

日本迫于家庭规模、家庭结构的变化,家庭孝老意识正逐步淡化,但是其新民法明确规定所有子女具有赡养父母的责任义务,诸多社会保障法律文本也强调以家庭赡养为前提条件或强制条件,这表明家庭孝老仍发挥着赡养老人的基础性功能。日本介护保险虽然将家庭照护功能部分剥离,交予专业的护理服务组织承接,但是介护保险在规规定家人护理方面,提出根据一定条件对护理自家老人的人支付“慰劳金”,以鼓励家庭护理,实现了家庭护理与社会护理的结合<sup>[15]</sup>。因此,日本的社会保障制度设计注重缓解家庭的养老负担,但并不意味着完全取代家庭的基础性作用和功能,家庭孝老依然在精神慰藉、日常照料、亲子关系维护等方面具备不可替代的优势。

### 三、构建养老、孝老和敬老三位一体的政策体系

#### (一) 家庭孝老是建设我国老年友好型社会政策体系的基础

我国传统“养老文明”孕育了破解养老问题的“中国路径”——以孝养老。孝道突出养老为本位,将养老作为家庭的主要职责之一,使老年人得以享受子女的奉养。家庭孝老是由家庭成员提供养老资源的养老方式和养老制度,形成循环往复的途径。在经济供养上,家庭养老是代际之间的经济转移,以家庭为载体,自然实现保障功能和保障过程。家庭养老促进代际交流,给予老年人精神归属感。家庭养老是中国传统道德强大内在力的必然结果,中国人提倡尊老爱幼,应在全社会形成养老尊老的风气。

第一,家庭孝老主张老年人不仅物质上需要帮助,而且精神上要得到慰藉,感情上要有所寄托,从而引导家庭养老实现物质赡养和精神赡养的统一。更重要的是,孝道不断地将敬老的观念赋予家庭养老,使得家庭养老从家庭行为转变为社会规范,短期行为变成世代相继。因此,在社会政策上,需要继承“孝亲敬老”的传统家庭美德和感恩思想,自觉将其升华为“尊老敬老”的社会公德并落实到职业道德和个人品德上,把关爱老人从道德层面提高到国家政策层面,并做出制度安排。

第二,我国传统社会以孝破解养老困局,国家以弘扬孝道文化来鼓励家庭成为养老主体。当下传统孝道的价值在市场经济作用之下已发生变化,社会政策与孝道观念不能相互照应,社会政策与孝道观念需要相互补充,以应对已出现和将会出现的各种难题。原为养老理论支柱的孝道文化,现在要从一种家庭伦理上升为一种社会伦理,为养老社会化提供文化支撑,促成家庭养老与社会养老来协力解决养老困局,这是历史发展的必然。

第三,家庭是养老的第一居所,家庭养老服务是最重要的养老服务,特别是家庭的生活照料、精神慰藉、亲情关爱等是其他养老方式难以替代的。应当制定发展型家庭养老支持政策,通过政策的刚性促进,强化家庭的养老服务功能,这是积极应对人口老龄化和解决养老问题的重要途径。

## (二) 社会敬老是我国老年友好型社会政策体系的支柱

随着社会的发展和养老资源供应者的多样化,经济供养、精神慰藉与生活照顾三大养老需求全部由子女来提供的养老格局朝着多元化方向发展。如果说“家庭孝老”是家庭内部子女一代奉养父母一代以维系家庭的运转和延续,“社会敬老”则是年轻一代共同供养上一代以推动社会发展,是“子女奉养”的社会化。社会养老金制度就是一种社会孝老模式,实现代际间的更替赡养。在家庭孝老嬗变为社会敬老过程中,社会敬老已成为社会责任和社会公德的基本要求,推动国家社会养老政策的转型。

第一,社会敬老在当下必须进行创造性改造转化,必须以时代精神对其固本与开新,才能释放“正能量”。在政策设计上,一是要实现“义务对称”,体现平等性。二是合乎情理,体现自觉性。三是兼顾养心养身,体现情感性。四是互助互利共享,体现时代性。青年和老年两代人的机会和权利,需要在不同时段实现各自侧重,并无任何一方的独占或舍弃。

第二,要充分肯定社会照护服务的社会价值,把社会照护服务作为社会政策体系发展的重点。一是基于生活不能自理需要长期照护的老年人会给所在家庭带来精神、经济双重负担,二是由于女性经济独立意识和社会参与增多,对传统的家庭照护方式形成一定冲击。因此,悉心照护并维护老人的生命尊严是孝行的基本范畴,社会化的长期照护日益重要,建立与经济发展水平相适宜的长期照护服务体系迫在眉睫。

## (三) 国家养老是我国老年友好型社会政策体系的主体

家庭小型化、家庭养老功能弱化是发展趋势,现代社会家庭规模变小,传统社会养老依赖的多子女家庭正在被核心家庭取代。相对于多子女家庭,独生子女家庭的人力资源匮乏,这也意味着养老资源的短缺。一定程度上,家庭孝老和社会敬老延缓了社会养老问题。但当前社会结构变化带来的养老问题仅靠家庭内部无力解决,养老由各自的家庭问题转变为需要全社会共同面对的问题。强化政府养老责任,发展社会化养老服务是大势所趋。目前,我国养老保险制度和养老服务体系正处在转型发展之中,进一步深化改革,发挥出国家养老的主导作用,仍是今后国家养老发展的核心目标和任务。

第一,建立面向全民的国民基础年金制度。借鉴日本等国家的经验,对机关事业单位退休养老制度、企业职工基本养老保险制度和城乡居民基本养老保险制度进行国民年金的基础年金制度改革,打通所有养老保险制度分设的局面,通过国家税收征缴,从而使国民年金覆盖全体国民,实现各类养老保险制度在国民基础年金制度上的统一和统筹,体现出普惠公平和政府有限责任。国民基

础年金在设计上按“保基本”的原则,实行现收现付,基础养老金水平全国统一。同时,确立社会养老保险制度的多层构造。针对几种不同的人群和职业推行各类职业年金制度,同时大力发展商业养老保险。在操作方法上,把现行养老保险中的个人账户与统筹账户彻底剥离,改企业缴费为企业缴税,将统筹账户发展为现收现付的国民基础年金,实行全国统筹。将目前基本养老保险个人账户纳入职业年金账户,推进职业年金制度的实行<sup>[16]</sup>。

第二,建立面向全民的“社会服务国家”。以社会服务作为主线,改善社会保障的给付结构,不断增加社会服务项目,逐步提高社会服务质量,探索“社会服务+现金给付”的新型供给结构<sup>[17]</sup>。以老年人需求为导向,建立城乡统一的社会服务制度,促进城乡基本社会服务的均等化。以有质量的养老服务为目标,提升养老服务供给能力和水平,形成中国特色的养老服务体系。

总之,在中国进入深度老龄化的发展过程中,构建中国老年友好型社会政策体系需要国家、社会、家庭责任的有机统一,就是充分发挥出国家养老、家庭孝老、社会敬老相互支持所形成的合力,为老年人营造支持性的社会环境,让他们最大限度地发挥出老年生活能力和社会融入能力,让老年人都能颐养天年。

#### [参考文献]

- [1]杨天宇.礼记译注[M].上海:上海古籍出版社,2004:4-5,163-165,265,826.
- [2]杨天宇.周礼译注[M].上海:上海古籍出版社,2004:510.
- [3]刘柯,李克和.管子译注[M].哈尔滨:黑龙江人民出版社,2002:1,58,356,389.
- [4]班固.汉书[M].北京:中华书局,2000:82,112.
- [5]李林甫等.唐六典[M].北京:中华书局,1992:79.
- [6]脱脱.宋史[M].北京:中华书局,2000:61,2908.
- [7]宋濂.元史[M].北京:中华书局,2000:314,1639.
- [8]张廷玉.明史[M].北京:中华书局,2000:29.
- [9]中国第一历史档案馆.清实录[M].北京:中华书局,1986:911.
- [10]周薇,黄道光.解读新加坡老年社会福利:基于中央公积金制度之外的思考[J].东南亚研究,2015(5):13.
- [11]徐振华,胡昔用.新加坡《赡养父母法》评介及其对我国的启示[J].江西社会科学,2012(9):152.
- [12]沈鸿.阅读新加坡——考察新加坡养老事业发展的启示[EB/OL].[2008-01-07].<http://www.mca.gov.cn/article/mxht/llyj/200801/20080100009502.shtml>.
- [13]林闽钢,梁誉.准市场视角下社会养老服务多元化筹资研究[J].中国行政管理,2016(7):74.
- [14]胡澎.日本人怎样为老年人营造温馨的社区[J].群言,2017(12):37.
- [15]王伟.日本家庭养老模式的转变[J].日本学刊,2004(3):106.
- [16]林闽钢.中国社会保障制度优化路径的选择[J].中国行政管理,2014(7):12.
- [17]林闽钢,梁誉.社会服务国家:何以可能何以可为[J].公共行政评论,2016(5):124.

[责任编辑:江振振]