

· 社会福利 ·

积极老龄化战略： 概念内涵、欧盟经验及对中国的启示

朱火云

[摘要] 积极应对人口老龄化是我国一项重要的国家战略，欧盟作为积极老龄化战略的积极推动者，其实践经验对我国具有重要的借鉴意义。本文在梳理联合国和世界卫生组织的积极老龄化概念内涵与政策框架的基础上，总结和分析了过去 20 年欧盟积极老龄化战略的发展路径和典型经验。我们认为，欧盟的实践经验对我国的政策启示主要体现在三个方面：完善的战略规划和优先政策是积极应对人口老龄化的制度基础；横纵双向整合的整体性治理结构是积极应对人口老龄化的组织保障；常态化的效果追踪评估是积极应对人口老龄化的监督机制。

[关键词] 积极老龄化；国家战略；整体性治理；欧盟经验；政策启示

一、引言

自 1999 年进入老龄化社会以来，我国的人口老龄化速度呈现明显加速态势。60 岁以上老年人口数量从 1999 年的 1.26 亿倍增至 2020 年的 2.64 亿，年均增长率达到 3.6%，远高于同期世界主要老龄化国家和地区。预计到 2050 年，我国老年人口数量将突破 4.85 亿，占比达到 35%，仅次于日本和德国。^①事实上，早在 1982 年，中国就参与了第一届老龄问题世界大会，并在 1996 年颁布了发展中国家的第一部《老年人权益保障法》，于 1999 年成立全国老龄工作委员会，专门负责全国老龄事务的咨询与协调事务，基本形成了以“六个老有”为总体目标的政策体系。进入新世纪以来，我国老龄事业发展迅速，仅全国性的养老服务政策就近百个。随着人口老龄化的持续加剧，2019 年，中共中央、国务院印发《国家积极应对人口老龄化中长期规划》，成为我国积极应对人口老龄化的战略性、综合性和指导性文件；2021 年，《国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》确立了积极应对人口老龄化的国家战略地位。为实施这一国家战略，中共中央、国务院印发的《关于加强新时代老龄工作的意见》，

[作者简介] 朱火云，暨南大学副教授。主要研究方向：老年社会保障。

[基金项目] 中央农办、农业农村部乡村振兴专家咨询委员会软科学课题“农村养老问题研究”（rkx20221501）。

① United Nations, *World Population Prospects 2019*, the UN website: <https://population.un.org/wpp/>, June 17, 2019.

从养老服务体系、健康支撑体系、老年社会参与、银发经济等方面提出若干宏观指导意见，并强调要把积极老龄观、健康老龄化理念融入经济社会发展全过程。

然而，与我国人口老龄化现实与未来趋势相比，现有的老龄化政策体系明显滞后，具体表现为：一是由于我国进入老龄化社会的时间相对并不长，积累的政策经验不足，老龄化政策存在明显的部门分割特点，尚未形成系统化的老龄政策体系；二是虽然“积极”一词在中国的老龄政策文件中极为普遍，但在主要的政策架构中的应用还较少；三是大部分冠之以积极应对人口老龄化的社会政策具有消极色彩，即以为老年人提供生活照料服务与经济物质支持为中心，仍然把老年人视为社会依赖者，而忽视老年人的社会经济价值和自主选择权。因此，迫切需要借鉴较早进入老龄化社会的国家和地区的有益经验，这既包括梳理学者关于积极老龄化的理论成果，也包括总结主要国家和国际组织实施积极老龄化的政治议程与政策工具。

早在20世纪80年代，联合国就意识到了人口老龄化将给全球带来严峻挑战，并在维也纳召开了第一届老龄问题世界大会，但是这次会议并未提出详细的应对策略与实施路径，因此老龄化理论研究和政策实践在很长一段时间里未取得明显进展。积极老龄化概念获得全球广泛认同，始于联合国在2002年召开的第二届老龄问题世界大会，同时得益于世界卫生组织的积极推进以及欧盟在协调各成员国的基础上将政策倡导转变为具体的政策行动，使其他国家看到了积极老龄化战略不仅可能和可行，而且产生了显著的社会经济效益。在政策实践上，欧盟是使用和研究积极老龄化概念最多和最早的区域性国际组织，也是最主动推动积极老龄化政策实践的组织。^①自第二届老龄问题世界大会以来，欧盟的积极老龄化理论与实践取得了重要进展，积累了丰富经验，蕴含了较高的借鉴价值。

遗憾的是，现有研究主要从积极老龄化的单个领域总结欧盟国家的经验。柳如眉和赫国胜从养老与退休政策、劳动力健康与工作条件、年龄管理以及劳动力市场政策等方面总结了欧盟老年劳动力就业政策；^②柳清瑞和孙宇认为欧盟的年龄管理战略对我国具有重要的启示意义；^③余嘉勉和陈玲则在此基础上强调通过完善就业保障法律法规以消除年龄歧视，营造公平的就业环境有助于提升老年人就业水平。^④除了就业领域，王雯等总结了英国等四国的老年人社区整合型照护服务的典型做法，提出以“创新、协调、绿色、开放、共享”为特色的中国老年人社区整合型照护服务体系。^⑤蒋红柳总结了欧盟以主动预防的医疗保健模式和现代医保体系为创新的积极健康老龄化的理念与政策实践。^⑥然而，鲜有研究从综合视角梳理和总结欧盟积极老龄化宏观战略的实践路径和政策重点。根据世界卫生组织的定义，积极老龄化战略是以提升老

① 刘文、焦佩：《国际视野中的积极老龄化研究》，《中山大学学报（社会科学版）》2015年第1期。

② 柳如眉、赫国胜：《欧盟国家促进老年劳动力就业的公共政策及其启示》，《辽宁大学学报（哲学社会科学版）》2018年第3期。

③ 柳清瑞、孙宇：《人口老龄化、老年就业和年龄管理——欧盟国家的经验与启示》，《经济体制改革》2018年第1期。

④ 余嘉勉、陈玲：《高龄劳动者就业保障的国际经验与借鉴》，《宁夏社会科学》2021年第3期。

⑤ 王雯等：《老年人社区整合型照护服务：国际经验与治理借鉴》，《西安财经大学学报》2022年第2期。

⑥ 蒋红柳：《欧盟破解人口老龄化问题探析》，《西南民族大学学报（人文社会科学版）》2014年第5期。

年人生活质量为目标，在健康、参与、保障等领域全方面实施相关社会政策，各政策之间是相互联系的有机统一体，因此需要从整体性治理的视角去理解欧盟积极老龄化政策实践。本文以理论研究与政策实践为基础，从理论源起、概念框架和欧盟经验三个方面，试图勾勒出积极老龄化战略的完整图景，并在此基础上尝试提出我国积极应对人口老龄化国家战略的治理结构及其政策重点。

二、积极老龄化的理论源起与概念框架

（一）理论源起：从消极到积极的范式转变

人口老龄化是指一个国家或地区 60 岁以上（或 65 岁以上）人口占总人口的比重不断上升的过程，其本质上是一个描述客观现象的中性概念。然而，在理论分析和政策实践中，老龄化是一个由社会和历史环境建构而成且随着时代的发展而变化的动态概念。工业革命以来，物竞天择思想逐渐成为解释社会发展进程的黄金法则，这一时期的老龄化理论由医学、生物学等自然科学所主导，认为老龄化是身体肌能和器官逐渐衰老、认知不断下降、精神持续恶化的过程，并最终导致老年人的工作与生活能力丧失。^①在此基础上发展出的脱离理论（disengagement theory）认为，老龄化意味着老年人逐渐且不可避免地从他曾经工作和生活的环境中脱离，这既有利于老年人从工作岗位体面地退休，也有助于实现劳动机会的代际转移。^②

1987 年，美国学者 Rowe 和 Kahn 在《科学》杂志上发表的《人的老龄化：普遍与成功》一文，提出成功老龄化的概念，标志着人口老龄化态度由消极观向积极观的根本转变。^③自此，老年学逐渐转向社会学视角。与医学等自然科学主要关注基因、遗传等影响老龄化的内部因素不同，社会学视角更加注重对个体之外的环境因素的考察。^④它跳出个体主义的狭隘视野，试图从个人、社会、集体三个维度，微观与宏观两个层面完整系统地理解老龄化过程。认为老龄化是包括饮食习惯、职业经历、文化传统与经济转型等一系列内外部环境共同作用的结果，强调老龄化的个体差异和可塑性。^⑤在这一视角下，学者发展出多种相似但又存在显著区别的具有积极色彩的老龄化理论，主要包括成功老龄化（successful ageing）、生产老龄化（productive ageing）、健康老龄化（healthy ageing）和积极老龄化（active ageing）等。

成功老龄化一方面承认生物机体随着年龄增长而逐步退化的事实，另一方面也指出个体之间的显著差异性，疾病和残疾不是老年人的普遍状态。学者将成功定义为：没有疾病和残疾、

① Bernard L. Strehler, *Time, Cells and Aging*, New York, Academic Press, 1962, pp. 53-56.

② Elaine Cumming, William E. Henry, *Growing Old: The Process of Disengagement*, New York, Basic Books, 1961, pp. 13-14.

③ John W. Rowe, Robert L. Kahn, "Human Aging: Usual and Successful," *Science*, 1987, 237(4811).

④ Morten H. Bülow, Thomas Söderqvist, "Successful Ageing: A Historical Overview and Critical Analysis of A Successful Concept," *Journal of Aging Studies*, 2014, 31.

⑤ Christina Victor, *The Social Context of Ageing: A Textbook of Gerontology*, Oxon, Routledge, 2005, pp. 4-5.

身体和心理机能正常、积极的社会参与。^①20世纪80年代,强调个体责任的新自由主义盛行,以就业导向为核心的福利政策成为西方福利国家新的取向,生产老龄化在美国应运而生。它打破了长期存在的老年人“无用论神话”(myth of unproductivity),认为老年人的技术、专业和经验优势长期以来被集体性忽视,应积极开发老年人力资源,支持和鼓励老年人参与劳动力市场、志愿者活动、公共教育、社会倡导、政治动员等。^②但是,与成功老龄化类似,生产老龄化因过度强调老年人的经济性和工具性而被学者所批判。^③健康老龄化由世界卫生组织(WHO)于1987年提出,被定义为“发展和维护老年健康生活所需的功能发挥的过程”。^④它基于生命历程理论,强调通过改善公共卫生条件、倡导健康生活方式、消除老年歧视与建设老龄友好型社区等,尽可能前置预防性干预措施,以减少疾病发生率、延缓失能发生的时间,从而最大程度地延长健康预期寿命。然而,健康老龄化囿于健康这一狭隘领域,难以囊括老龄化的丰富意蕴。与此同时,健康老龄化本质上也是一种以功利主义为导向的老年学理论,发展和维护老年健康是基于社会需要,即减轻持续式微的家庭责任与政府负担,而非基于老年人固有的社会权利。对于那些不可避免失能的高龄老年人或通过上述干预措施无法达到预设的健康标准的低龄老年人,仍然可能被视为社会的负担而被排斥。

因此,虽然成功老龄化、生产老龄化和健康老龄化的提出意味着老年学研究完成了从消极到积极的范式转变,老年人的正面形象得以重塑,但因过度强调老年人的工具性、经济性和有用性而饱受质疑,其根源是20世纪80年代以来在西方国家盛行的新自由主义,它强化个人责任,拆散福利国家。积极老龄化正是基于以上理论的缺陷和不足而提出的,是对上述理论的深化与补充,是一种全新的老年人本位主义理论。

(二) 概念框架: 积极老龄化的整体性治理理论视角

2002年,世界卫生组织首次提出积极老龄化概念,即“通过优化老年人的健康、参与和保障的机会,以提升其生活质量”。^⑤与其他具有积极取向的老龄化概念相比,这一概念包含丰富内涵。首先,价值取向上坚持老年人本位主义,以需求为导向,充分尊重和考虑老年人需求的多维性和老年群体的差异性,为不同性别、种族、社会经济阶层等制定差异化的老龄政策和实施策略。其次,行为主体突破了传统上以政府为主导的一元框架,整合了政府、社会组织、社区、学术机构、老年人个体及家庭等多元主体,形成了广泛的对话与协作机制。再次,政策内容涵盖了老年人的多样化需求,包括疾病预防与健康促进、劳动就业、志愿服务、政治倡导、社会保险与服务、居住环境等。最后,路径选择上坚持“授之以鱼”与“授之以渔”相结合,

① John W. Rowe, Robert L. Kahn, "Human Aging: Usual and Successful," *Science*, 1987, 237(4811).

② Marilyn B. Cole, Karen C. Macdonald, *Productive Aging: An Occupational Perspective*, Thorofare, Slack Incorporated, 2015, pp. 197-213.

③ Alan C. Walker, "A Strategy for Active Ageing," *International Social Security Review*, 2002, 55(1).

④ World Health Organization, *World Report on Ageing and Health*, the WHO website: <https://www.who.int/publications/item/9789241565042>, September 29, 2015, p. 28.

⑤ World Health Organization, *Active Ageing: A Policy Framework*, the WHO website: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/67215>, April, 2002, p. 12.

不仅肯定政府和社会积极地为老年人提供物质与服务保障，而且重视规范老年人社会参与的义务，同时强调向老年人赋能，为老年人参与提供制度、政策、经济、舆论、物理和文化环境的支持，提升老年人社会参与的能力，为老年人提供社会参与的机会。

积极老龄化丰富的概念内涵蕴含了整体性治理思想。所谓整体性治理，是指在政策、规则、服务供给、监管等过程中实现跨部门整合，这种整合既包括不同层级的政府之间，也包括同一层级政府内部，还包括政府与非政府组织、私人部门之间，目的是消除政府间的矛盾和紧张以增加政策效力，增进不同利益主体的协作，为公民提供无缝隙服务。^① 积极老龄化理论试图整合各学科的研究视角，构建一个跨学科的综合解释框架。在这一框架中，文化和性别是基础性因素。其中，文化是影响积极老龄化的内生变量，形塑着特定国家和地区老龄化进程的路径，决定了其他影响因素的作用机制与方式；性别则是一枚透视镜，检视着各项积极老龄化政策是否有效弥合全球普遍存在的性别不平等。在此基础上，从经济因素、社会因素、物理环境、健康与社会服务、行为因素与个体因素等多学科多维度探究积极老龄化的决定因素，由此发展出全面、科学、整合的积极老龄化政策体系。

为此，世界卫生组织提出由参与、健康和保障三大支持体系构成的积极老龄化政策框架。它整合了个体、组织和社会等多元化、多层次的参与主体，覆盖了所有年龄的完整生命周期。一方面，它鼓励老年人根据个人偏好、意愿和需要积极参与劳动力市场与社会活动，在实现个人价值的同时防止社会排斥、促进身心健康。另一方面，它要求各政府部门与企业、社会组织等协同为老年人的经济、社会和政治参与提供有利的物理和人文环境，同时为有需要的老年人提供收入保障、护理服务、精神慰藉等社会福利项目。

三、欧盟积极老龄化战略实施路径与主要经验

（一）欧盟积极老龄化战略的实施路径

以第二届老龄问题世界大会为标志，欧盟的积极老龄化战略可划分为 20 世纪 90 年代至 2002 年和 2002 年以后两个发展阶段。20 世纪 70 年代，福利国家危机引起了欧洲福利国家对人口老龄化后果的警醒，但将老龄化纳入欧盟核心政策议程则始于 20 世纪 90 年代所设立观察小组（observatory），该小组旨在分析各国老龄化政策对人口老龄化的影响。^② 此后，欧盟将 1993 年命名为欧洲老人年，标志着欧盟开启了一个全新的老龄化战略时代。这得到了联合国的肯定与积极响应，后者在 1999 年设立联合国老人年，并在 2002 年于马德里召开第二届老龄问题世界大会。在这一阶段，欧盟的老龄化战略以提高老年人就业率为重点，扭转 20 世纪 70 年代以来普遍存在的提前退休现象。例如，1999 年，欧盟颁布了《迈向不分年

① Diana Leat, et al., *Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda*, Palgrave Macmillan, 2002, p. 28.

② Liam Foster, Alan C. Walker, "Active and Successful Aging: A European Policy Perspective," *The Gerontologist*, 2015, 55(1).

龄人人共享的欧洲》的重要文件，提出四项政策措施：提高老年人就业率；完善社会保护政策和改变提前退休趋势；支持老年健康与照护的相关研究；禁止老年就业歧视和社会排斥。^①作为该项文件的核心内容，老年人就业在2000年里斯本峰会、2001年斯德哥尔摩峰会和巴塞罗那峰会中得以进一步强化和细化。欧盟提出，到2010年，欧盟55—64岁的老年人就业率提高到50%。^②

2002年，联合国第二届老龄问题世界大会制定的《老龄问题国际行动计划》和世界卫生组织的《积极老龄化：一个政策框架》极大地拓展了积极老龄化的概念内涵与政策视野，也为欧盟的积极老龄化发展战略提供了重要指导。2002年9月，联合国欧洲经济委员会（UNECE）在德国柏林召开老龄会议，旨在讨论如何执行《老龄问题国际行动计划》，并最终制定出了《马德里老龄问题国际行动计划—区域执行战略》（MIPAA/RIS）（以下简称《区域执行战略》），标志着欧盟进入全面推进积极老龄化战略的新阶段。《区域执行战略》在《老龄问题国际行动计划》基础上，根据欧洲政治、经济、社会和文化特点提出了10个子目标共100项具体措施（如表1所示），由此奠定了未来欧盟积极老龄化战略的政策重点。^③

表1 欧洲《区域执行战略》十个战略子目标

| 序号 | 目标内容 |
|----|---|
| 1 | 将老龄化纳入所有政策领域的主流，以实现社会经济与人口转变相协调的目标，建立全龄社会 |
| 2 | 确保老年人充分融合和参与社会 |
| 3 | 促进公平和可持续的经济增长以应对人口老龄化 |
| 4 | 调整社会保障制度以应对人口转变及其社会经济后果 |
| 5 | 使劳动力市场能够应对人口老龄化的社会经济后果 |
| 6 | 促进终身学习和调整教育制度以适应不断变化的经济、社会和人口环境 |
| 7 | 努力确保所有年龄阶层的生活质量并保持其独立生活 |
| 8 | 在老龄化社会中将性别方法主流化 |
| 9 | 为照顾老年人的家庭提供支持并促进其成员之间的代内代际团结 |
| 10 | 通过区域合作促进区域执行战略的实施与推进 |

为实现《区域执行战略》目标，欧洲经济委员建立了动态实施和调整机制。从2002年开始，5年为一个执行周期，每周期结束后，委员会对过去5年的实施效果进行全面评估和诊断，并制定下一个周期的战略计划。2022年6月16日至17日，欧洲经济委员会在罗马召开老龄问题

① European Union, *Towards a Europe for All Ages*, the EU website: https://ec.europa.eu/employment_social/social_situation/docs/com221_en.pdf, May 21, 1999.

② Alan C. Walker, *The Future of Ageing in Europe: Making an Asset of Longevity*, Palgrave Macmillan, 2019, p. 12.

③ United Nations Economic Commission for Europe, *Regional Implementation Strategy for the Madrid International Plan of Action on Ageing*, the UNECE website: <https://unece.org/DAM/pau/RIS.pdf>, September 11, 2019.

部长会议，标志着欧盟积极老龄化战略执行进入第五阶段。柏林会议制定的积极老龄化战略总目标为建立一个全龄社会（A society for all ages）。后面四期均围绕这一总目标制定了相关具体政策，但随着实践的逐步推进与宏观社会环境的变迁，优先事项和主导理念有所差异。总体而言，欧盟积极老龄化发展路径呈现以下特点：理念上从被动应急到主动应对、从以就业为中心的工具理性到以老年人本位主义为中心的价值理性的转变；政策内容上从简单抽象到丰富具体、从以社会福利供给为主向以开发老年人潜能为主的转变。

如表 2 所示，建立一个全龄社会这一主题贯穿于所有阶段，但是从 2007 年开始，每一期均聚焦于特定主题，可以窥探出政策制定者在不同时期所秉持的理念变迁。事实上，2002 年第一期的柏林会议主要是为了响应和执行马德里会议的《老龄问题国际行动计划》，但如何在《老龄问题国际行动计划》框架下，根据成员国的基础制定出未来 5 年的优先政策议程，没有先例可供参考，难以达成共识。因此，第一期所提出的 10 项优先政策议程不仅在文本表述上非常简单（仅有 98 个单词）和凌乱，每一项优先政策的内涵与外延均未予以明确。与此同时，在政策层面上，这一时期的老龄化态度仍未消除消极色彩，把人口老龄化视为经济发展与社会运行的重大挑战，积极老龄化政策旨在被动应急这一挑战所引发的社会经济后果。具体政策包括促进平等和可持续的经济增长以解决人口老龄化带来的问题，为当前及子代增强适度可持续的社会保障等。

相比第一期的被动应急理念，第二期体现了从被动应急向主动应对过渡的特点。政策制定者不仅看到了人口老龄化所带来的巨大挑战，同时也意识到它的潜在机遇。首次提出积极老龄化政策的 5 项原则，即独立生活、参与、照护、自我实现和尊严。在此原则下，首要政策议程就是改善老年人的积极形象，强调老年人对社会的贡献。因此，积极老龄化不仅是为老年人提供物质的、服务的和精神的帮助，而且要挖掘老年人的有用价值。第二期的优先政策议程扩展为 13 条，且每一条都进行了较为详细的阐述。但是，总体来说，这一时期的老龄化政策仍然主要聚焦在人口老龄化的挑战维度，对老年人潜力的认识仍显不足。例如，老年人的潜力包括哪些内容，如何实现老年人的潜力等问题未进行明晰。

从 2012 年开启的第三期老龄化战略，提出以提升生活质量和积极老龄化为核心的主题。相比于前两期，这一期的积极老龄化战略不仅在政策内容上更加丰富，包括了多达 35 条的政策建议，而且政策思路更加清晰明朗，将具体的政策建议划分为 4 项优先议程，包括：鼓励延迟退休和维持就业，参与、非歧视和社会包容，尊严、健康和独立，以及代际团结。但是，由于当时主要欧盟国家深受欧债危机的影响，一方面政府债台高筑、经济停滞，另一方面社会福利待遇过度慷慨，尤其是养老金待遇与在职职工的工资倒挂。以新自由主义为主导的消减社会福利支出的声音日益高涨。因此，工具理性主义理念主导了这一时期的积极老龄化政策议程，典型地表现为老年人的潜能被窄化为经济价值，并进一步输出为提高法定退休（养老金）年龄，鼓励老年人就业的社会政策。例如，欧盟将 2012 年命名为欧洲积极老龄化年，并发布了《积

极老龄化和代际团结欧洲年宣言》，提出的三个任务的前两个就是就业和社会参与；2016年，欧盟发起“人人健康工作运动”，以此激励老年人延长工作年龄。数据显示，2009—2015年间，所有欧盟成员国均延长了法定退休年龄。^①

2017年在里斯本发布的第四期执行战略的主题为——一个可持续的全龄社会：实现长寿潜能。这与联合国在2015年确立的“2030年可持续发展目标”相一致。为实现这一可持续性目标，里斯本会议提出了挖掘老年人潜能、确保延迟退休和工作能力、确保有尊严的老化3项优先议程和21条具体建议。该政策框架明显弱化了以就业为中心的价值导向，而是突显了老年人更加丰富的社会潜能。通过充分激活长寿潜能来实现包容社会的可持续发展。

从2022年开始的第五期执行战略在坚持第四期可持续性理念的基础上，进一步聚焦在致力于终生机会平等方面，具体包括推进终生积极和健康老龄化、确保长期照护获得和为照护者及其家庭提供支持、通过老龄主流化建立一个全龄社会等3项优先议程的36条具体建议。与前几期不同的是，第五期积极老龄化执行战略的主导理念充分体现了老年人本位主义。一方面，进一步弱化了以老年人就业为核心的工具理性色彩，将老年人视为与其他社会成员一样的兼具社会需求与服务能力的个体。老年人不仅是生产者，也是市场消费者、政治参与者、社会倡导者等。另一方面，转变了过去将老年阶段与早期生命历程割裂的思维，将积极和健康老龄化政策贯穿于整个生命周期，从而实现代际团结和社会可持续发展。

表2 2002—2022年5届《区域执行战略》的综合比较

| 时间 | 地点 | 战略主题 | 优先政策议程 | 主导理念 |
|------|-----|------------------------|--|-------------|
| 2002 | 柏林 | 一个全龄社会 | 为当前及子代增强适度和可持续的社会保障等10条具体建议 | 被动应急 |
| 2007 | 里昂 | 一个全龄社会：挑战和机遇 | 改善老年人积极形象等13条具体建议 | 被动应急向主动应对过渡 |
| 2012 | 维也纳 | 确保一个全龄社会：提升生活质量和积极老龄化 | 鼓励延迟退休和维持就业；参与、非歧视和社会包容；尊严、健康和独立；代际团结等4项议程的35条具体建议 | 就业（经济）导向 |
| 2017 | 里斯本 | 一个可持续的全龄社会：实现长寿潜能 | 挖掘老年人潜能；确保延迟退休和工作能力；确保有尊严的老化等3项议程的21条具体建议 | 可持续 |
| 2022 | 罗马 | 一个全龄的可持续世界：团结一致和终生机会平等 | 推进终生积极和健康老龄化；确保长期照护获得和为照护者与家庭提供支持；通过老龄主流化建立一个全龄社会等3项议程的36条具体建议 | 老年人本位主义、可持续 |

① United Nations Economic Commission for Europe, *Synthesis Report on the Implementation of the Madrid International Plan of Action on Ageing in the ECE Region between 2012 and 2017*, the UNECE website: https://unece.org/fileadmin/DAM/pau/age/Ministerial_Conference_Lisbon/Practical_infos/Synthesis_report_MIPAA15_Room_Document_with_Annex.pdf, September 22, 2017.

（二）欧盟积极老龄化战略的重要经验

1. 将主流老龄化理念融入欧盟社会经济发展战略之中

主流老龄化是指致力于将老龄化事务纳入所有政策领域和层级之中的政策过程。^① 欧盟自2002年起就建立了从欧洲议会到欧盟委员会、从欧盟到各成员国等各个层级以及在养老服务、医疗卫生、劳动就业等各个领域的政策制定中引入主流老龄化理念。例如，被视为“简约版”《欧盟宪法条约》的《里斯本条约》提出，“反对社会排斥和歧视、促进社会公正和保护，推进性别平等和代际团结”，确立了欧盟社会政策的宏观目标。^② 在此基础上，2010年欧盟委员会制定了“欧洲2020”战略，明确实现“包容增长、提高劳动参与率、降低贫困和社会排斥率”的中观目标。^③ 2012年，欧盟委员会通过《积极老龄化和代际团结欧洲宣言》，具体化了以上目标在老年人群体中的积极老龄化政策措施，涵盖了就业、社会参与和独立生活三个领域。其中，就业措施包括持续的职业教育与培训、健康工作条件、年龄管理战略、老年就业服务等八项措施；社会参与包括收入保障、社会包容、终生学习、政策制定参与等六项措施；独立生活包括健康促进与疾病预防、适应的住房与服务、可及和可负担的交通等五项措施。^④ 针对每一个细分的领域，欧盟通过了300多项专项措施或政策，如《“老年移民者的权利”建议书》（2003）、《“欧洲老年人状况”建议书》（2007）、《“促进积极老龄化：利用老年人的工作潜能”决议》（2011）、《“向所有人提供体面的养老金”建议书》（2012）等。

2. 采取整体性治理方法建立跨部门全流程的组织体系

欧盟在应对人口老龄化挑战中特别强调整体性治理。《区域执行战略》认为，只有采取整体性治理方法，建立跨部门的协调机制与覆盖所有老年需求和全生命周期，才能达成有效的政策目标。^⑤ 为此，欧盟建立起了由欧盟委员会、欧洲议会、欧洲人权委员会、欧洲企业社会责任协会、欧洲年龄平台（age platform Europe）以及众多科研机构与研究团队组成的完整的组织架构。欧洲联盟理事会和欧盟委员会作为欧盟重大事务决策机构及其常设机构，负责对积极老龄化战略进行顶层设计，制定宏观目标与推进策略，并协调成员国及其他组织的统一行动。为促进欧盟成员国履行保护包括老年人在内的欧盟人权责任，欧洲议会下设的欧洲人权委员会在2012年专门设置了老龄人权起草小组，负责就欧盟普遍存在的老龄歧视问题进行调研，同时收

① United Nations Economic Commission for Europe, *Guidelines for Mainstreaming Ageing*, the UNECE website: https://unece.org/sites/default/files/2021-03/ECE-WG.1-37_Guidelines_for-Mainstreaming_Ageing_1.pdf, March, 2021.

② European Union, *Treaty of Lisbon Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community*, the EU website: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=EN>, December 13, 2007, p. 11.

③ European Commission, *EUROPE 2020 A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*, the EU website: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/6a915e39-0aab-491c-8881-147ec91fe88a/language-en>, March 3, 2011.

④ European Commission, *How to Promote Active Ageing in Europe*, the EU website: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/6d80a85f-43d5-4462-b5bf-8dd8aafffb5/language-en>, September, 2011.

⑤ United Nations Economic Commission for Europe, *Regional Implementation Strategy for the Madrid International Plan of Action on Ageing*, the UNECE website: <https://unece.org/DAM/pau/RIS.pdf>, September 11, 2019.

集各成员国的老年权利保护政策、有益做法和意见建议等,在此基础上召开人权保护会议,起草保护老龄权益的建议草案并提交给欧洲议会。例如,2014年欧盟委员会采纳并通过了由人权委员会起草的“促进老龄人权保护”的建议书(Recommendation CM/REC(2014)2),从消除歧视、自主参与、免于暴力和虐待、社会保障和就业、照顾、公正等六个方面提出相关建议,有助于提升公民和社会各部门的积极老龄化意识。^①2011年,欧盟委员会下设积极与健康老龄化欧洲创新伙伴关系(EIP on AHA),旨在培育积极老龄化的创新研究与推动数字化转型。该伙伴关系下设六个工作小组,每个工作小组分别整合了100多个来自政府部门、研究机构、社会组织、工业企业等多元利益相关主体。此外,助老国际(HelpAge International)、欧洲年龄平台等国际或区域性老年组织在推动老年权益保障中发挥了重要的协调配合作用。

3. 建立利益相关者评估机制与积极老龄化指数以监测政策实施效果

欧盟认识到,效果评估对于检视和完善积极老龄化政策,以及形成政策执行过程的约束机制至关重要。联合国欧洲经济委员会在每一期区域执行战略最后一年对实施效果进行全面评估。在这一过程中,欧盟建立了利益相关者评估机制,包括政府机构、非政策组织以及老年人群体。首先由各国的政府机构和非政府机构协作完成本国的实施评估报告,包括在过去五年中的主要政策和实践,总结取得的经验和存在的不足等,然后再召开由利益相关者组成的全体会议,系统评估实施效果,并制定下一期的实施方案。除了每期的总结报告外,欧盟在制定和修订积极老龄化政策时将重点参考诸如助老国际、欧洲年龄平台等具有重要影响力的老龄社会组织的专项报告。此外,欧盟委员会联合联合国欧洲经济委员会于2012年创立积极老龄化指数(AAI),涵盖就业,社会参与,独立、健康与安全生活,能力与使能环境四个方面,共20个量化指标。《积极老龄化指数分析报告》从性别、区域等多个角度比较欧盟各国在积极老龄化战略执行中取得的成就、不足与挑战,并分别根据指数总得分和分项得分将欧盟28国划分为四个等级,以全面深入监测各国实施效果的不平等状况。^②

四、欧盟积极老龄化战略的政策启示

我国的积极老龄化战略正值开局之际,是再次审视人口老龄化背景下相关社会经济政策的重要窗口期。人口老龄化危机曾一度引发社会担忧,但近年来逐渐被老龄化机遇的积极取向所取代。这要得益于21世纪初以来以联合国、世界卫生组织为代表的国际社会创新性地提出并

① Council of Europe, *Recommendation CM/Rec (2014)2 of the Committee of Ministers to Member States on the Promotion of Human Rights of Older Persons*, the CoE website: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805c649f, February 19, 2014.

② United Nations Economic Commission for Europe, *Active Ageing Index Analytical Report*, the UNECE website: https://unece.org/DAM/pau/age/Active_Ageing_Index/ECE-WG-33.pdf, December, 2019.

竭力倡导的积极老龄化理念，欧盟的系统性实践为这一框架从理论范式到政策实践的根本性转变做了最强背书，对我国构建和落实积极应对人口老龄化国家战略提供了重要的政策启示。但是，不可否认，欧盟的积极老龄化战略一方面本身就具有一定的局限性，另一方面其实施环境与我国存在显著差别。因此，需要在充分反思的基础上总结欧盟积极老龄化战略实践对我国的政策启示。

（一）完善的战略规划和优先政策是积极应对人口老龄化的制度基础

《区域执行战略》的发展路径表明，欧盟的积极老龄化战略经历了多次的修订才得以完善。在早期，由于欧盟内部各成员国人口老龄化程度、社会经济发展水平及政治生态存在严重的不平衡，对世界卫生组织和联合国的积极老龄化概念框架理解不到位以及深受新自由主义思潮的影响，导致所发展出来的老龄化政策具有明显的被动应急性特点，并主要聚焦在劳动就业领域。而其他领域的老龄化政策即使有所涉及，但在执行力上较老年就业明显逊色。随着战略推进，欧盟及其成员国对积极老龄化的认识逐步统一和深入，2022年发布的未来5年的战略规划和政策重点明显弱化了工具理性主义色彩，而是从社会可持续发展和生命历程的视角正视老龄化问题，发展出了涵盖健康、长期护理、保障等领域的36条具体的政策建议。

作为一个积极老龄化政策起步相对较早，但发展较慢的国家，我国人口老龄化进程持续加快，积极老龄化战略不可能像欧盟那样用20年的时间才得以完善。虽然近年来中共中央、国务院及相关部委密集发布了积极应对人口老龄化文件，如《国家积极应对人口老龄化中长期规划》《关于加强新时代老龄工作的意见》，但仍未明确当前及未来的政策重点和关键领域。因此，我们需要在现有政策方针的指导下，进一步制定出清晰具体且具有一定前瞻性的发展规划。到21世纪中叶，我国人口老龄化大致可划分为两个典型阶段：一是2035年之前的“低龄快老”阶段，这一时期我国老年人口集中爆发，但70岁以下的低龄老年人占比较高，是人口老龄化的挑战与机遇并存期；二是2035—2050年的“高龄深老”阶段，即以高龄老年人为主的深度老龄化，是应对人口老龄化最艰难的时期，但国家能否有效应对取决于第一阶段能否构筑起科学的积极老龄化治理体系。因此，可以借鉴《老龄问题国际行动计划》和《区域执行战略》有益做法，在坚定总体目标的前提下，以五年为周期，明确各周期的优先发展事项、参与主体、主要任务，在此基础上制定详细的行动方案以及期末的考核机制与指标体系等，并根据社会发展适时调整各周期的目标任务。

（二）横纵双向部门整合的整体性治理结构是积极应对人口老龄化的组织保障

欧盟的积极老龄化战略之所以取得令人瞩目的成就，建立自上而下和自下而上的横纵双向部门整合的整体性治理结构是重要的组织保障。如前所述，欧盟建立了从欧盟委员会、欧洲议会、欧洲人权委员会到各主权国家的纵向治理结构和欧洲企业社会责任协会、欧洲年龄平台以及众多科研机构与学术团队参与的横向治理体系。与此同时，我们也可以看到，欧盟内部各成员国

的积极老龄水平极其不平等。英国、爱尔兰、卢森堡等国家是积极老龄化战略实施的优秀代表，而截止到2022年欧洲老龄问题会议召开之时，荷兰、比利时、克罗地亚、丹麦和希腊等6个国家还未出台本国的积极老龄化战略。2018年的欧盟资料显示，积极老龄化指数最高的国家瑞典和最低的国家希腊分别为47.2和27.7，相差悬殊。^①积极老龄化政策执行进度及效果的巨大差异表明，欧盟作为由主权国家组成的区域性组织，其权限仅限于协调、指导和监督，政策约束力与主权国家相去甚远。

作为一个主权国家，虽然我国不存在类似欧盟的国家间协调难的问题，但我国省际之间、城乡之间的不平衡问题非常突出，且民政、人社和健康等各职能部门之间由于缺乏协调机制而导致老龄政策碎片化和不平衡问题同样严重，还未形成统一应对老龄问题的协同整体。^②因此，有必要在反思的基础上借鉴欧盟的有益经验，设计出契合我国国情的治理结构。总体来说，欧盟对我国的借鉴价值有两点：一是建立政策制定→执行→评估的纵向治理结构；二是建立市场主体、社会组织、学术团体、老年人代表等利益相关者广泛参与的横向治理结构。对于前者而言，欧盟委员会、欧洲议会等主要通过协调的方式来制定和实施积极老龄化政策。虽然我国的立法与行政体系与之不同，但完全可以借鉴这一治理思路，构建我国的整体性治理结构，且相比欧盟更具有约束力。对于后者，我国的基础较为薄弱，尤其是与老龄化相关的社会组织与科研团队较为缺乏，他们参与政策制定的机会和话语权均严重不足。

鉴于此，本文提出的我国积极老龄化战略体系的整体性治理结构，包括多元主体参与的三层内涵。第一层为宏观层次，指积极老龄化战略的原则、目标、对象等基本制度，内嵌于社会法制体系之中，明确了国家在积极老龄化战略中应当承担的基础性责任，包括法律与战略规划等，相当于《区域执行战略》以及《积极老龄化与代际团结欧洲年宣言》等纲领性文件。所对应的组织结构为国务院及其各相关部委组成的领导小组（如可增设国家积极应对人口老龄化战略委员会），其作用类似于欧盟委员会。第二层为中观层次，指针对老年人的干预性策略和项目（如欧洲创新伙伴关系），根据积极老龄化的决定因素组建多个工作小组和战略伙伴关系，在分类探究各因素的作用机制后形成一个有机联结的系统网络，为发展出科学的积极老龄化政策提供技术支持。第三层为微观层次，即各职能部门具体的积极老龄化政策，如劳动力政策、教育政策、交通政策、家庭政策等，它要求各职能部门之间及区域之间在宏观与中观战略体系的指导下构建统一协调的而非部门与区域分割的政策体系。需要强调的是，在每一个层次，市场主体、社会组织、科研团队、老年团体等利益相关者均应被视为重要主体，参与从政策制定、实施到评估的全过程。

① United Nations Economic Commission for Europe, *Regional Implementation Strategy for the Madrid International Plan of Action on Ageing*, the UNECE website: <https://unece.org/DAM/pau/RIS.pdf>, September 11, 2019.

② 胡湛、彭希哲：《应对中国人口老龄化的治理选择》，《中国社会科学》2018年第12期。

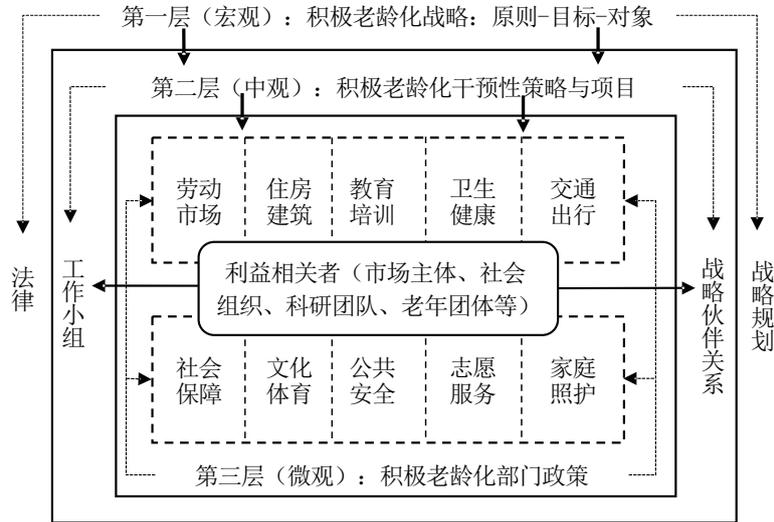


图1 积极老龄化的整体性治理结构

（三）常态化的效果追踪评估是积极应对人口老龄化的监督机制

绩效评估理应是积极老龄化战略实施的重要组成部分，它不仅是衡量战略目标达成与否的重要参考，同时作为一种监督机制，反映出资源投入的有效性、结构的合理性以及供给主体的协调性和努力程度。第二届老龄问题世界大会就明确规定社会发展委员会将负责跟踪和评估《老龄问题国际行动计划》的实施情况。欧盟在欧洲经济委员会的框架下，建立了区域执行战略，每五年作为一个执行周期，积极落实本周期内所设置的重点议程和优先政策，并在期末召开老龄部长会议，全面审查和评估各成员国的实施情况，同时发布综合评估报告和国别报告。就我国而言，唯有建立常态化的实施效果评估机制，才能倒逼各级政府及各类参与主体积极落实中央政府所提出的战略要求。

首先，需要构建全面科学的评估指标体系。《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》构建了由“养老服务床位总量”“特殊困难老年人月探访率”等9个指标构成的老龄事业发展和养老服务指标体系及到2025年的预期目标值。但与欧盟的AAI相比，我们需要在现有的指标体系的基础上根据我国积极应对人口老龄化战略丰富相关指标。不仅应包括养老服务的内容，同时还应囊括老年人的社会、经济和政治参与，老年健康，社会与居住环境等内容。除了产出指标，还应包括投入指标等。其次，建立多元利益相关主体共同参与的效果评估机制。改变现有以政府为主导的评估模式，把共建共治共享的治理格局延伸至绩效评估阶段。一方面，积极发挥科研院所的专业优势，增强他们的独立性，由政府授权和聘请专业团队开展数据收集和分析工作。另一方面，支持和鼓励老年人的参与，包括在评估指标体系中引入老年人的满意度指标，评估结果的科学性和有效性论证中广泛吸纳老年群体。再次，建立公开透明的信息发布平台和制度，借助全国老龄委（或全新的积极应对人口老龄化战略委员会）的工作平台，及时全面发布积极应对人口老龄化战略的评估结果，以及相关主体完成的调研报告等，接受广泛的社会监督。

Active Ageing Strategy: Concept, the EU's Experience and Implications for China

Zhu Huoyun

(School of Public Administration and Emergency Management, Institute of Common Prosperity and National Governance, Jinan University, Guangzhou 510632, China)

Abstract: The active ageing strategy has been considered as a national strategy by the Chinese government. The EU, as an advocate of the active ageing strategy, can provide China with references. This paper first analyzes the concept and policy framework of active ageing proposed by the UN and WHO, then summarizes the development and experience of the EU's active ageing strategy in the past 20 years. The EU's experience has important policy implications for China. To actively respond to population aging, it is necessary to have in place sound strategic planning and policy priorities, a holistic governance structure that integrates both horizontal and vertical organizations, and a regular evaluation mechanism.

Key words: active ageing; national strategy; holistic governance; the EU's experience; policy implications

(责任编辑:李莹)