

构建老龄社会的社会支持体系： 内涵、原则及路径^{*}

何文炯 王中汉

[摘要] 应对人口老龄化带来的社会转型风险，需要建立老龄社会的社会支持体系。然而，学界对老龄社会支持体系及其构建思路还缺乏共识，导致这一概念常常被含混使用，并在实践中出现了一些偏差。老龄社会支持体系是指为受人口老龄化影响的各年龄段人群提供社会支持的一套制度政策体系，强调在社会系统中通过社会成员之间的互助共济实现社会总体对于群体的支持。厘清这一概念，不仅为重构涉老制度与政策提供重要的中观视角，而且使宏观维度的治理选择和微观层次的政策安排得以有效衔接。构建社会支持体系的关键是改变“以老年人为中心”的人口老龄化应对思维，在满足老年人需求的同时，还要关注中青年和儿童等各年龄段人群的需要。为此，构建老龄社会的社会支持体系应当兼顾发展与共享，注重代际公平和代际均衡，实现老龄社会的安全、和谐与可持续发展，具体路径为逐步完善制度政策体系、增强家庭政策安排、建立多元共治机制。

[关键词] 老龄社会 社会支持体系 代际均衡 家庭政策 多元共治

[中图分类号] F810.453; C913.6 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1000-7326 (2024) 03-0096-09

一、引言

我国已经进入老龄社会。2020 年第七次人口普查结果显示，我国 60 岁及以上和 65 岁及以上人口占总人口的比率分别为 18.7% 和 13.5%。由于生育率的持续低迷和预期寿命的不断延长，我国正处在一个持续 40 年的高速老龄化时期，积极应对人口老龄化是我国的长期发展战略（陈卫，2016）。^① 众所周知，人口系统是整个社会系统的重要组成部分，人口结构变化与社会经济发展有着密切的联系和交互作用（赵耀辉等，2021）。^② 一方面，人口结构会受到社会经济的影响而发生转变。经典的人口转变理论认为，伴随着工业化而来的食物供应增加、生活水平改善、技术水平提升和生活观念转变使人类社会的死亡率和生育率相继下降，人口生产模式由高出生率、高死亡率和低自然增长率的传统模式转变为低出生率、低死亡率和低自然增长率的现代模式（Coale，1984）。^③ 另一方面，人口变动也会反之影响其

^{*} 本文系国家社会科学基金重大项目“人口老龄化与长寿风险管理的理论与政策研究”（13&ZD163）的阶段性成果。

作者简介 何文炯，浙江大学公共管理学院教授；王中汉（通讯作者），浙江大学公共管理学院博士研究生（浙江 杭州，310058）。

^① 陈卫：《国际视野下的中国人口老龄化》，《北京大学学报（哲学社会科学版）》2016 年第 6 期。

^② 赵耀辉、杨翠红、李善同等：《人口结构变化与社会经济发展》，《管理科学学报》2021 年第 8 期。

^③ Ansley J. Coale, “The Demographic Transition: A Summary Some Lessons and Some Observations”, *The Pakistan Development Review*, vol.23, no.4, 1984, pp.531-552.

他社会子系统,并产生深刻的社会变革(陈东升,2020)。^①大量研究认为,人口老龄化对经济发展、产业转型、生活水平、社会创新、社会保障均存在一定的冲击效应(胡鞍钢等,2012;汪伟等,2015;翟振武和郑睿臻,2016;何文炯等,2009)。^{②③④⑤}

事实上,老龄社会的深刻涵义并不限于人口结构的老龄化,它更意味着整个社会形态的转变(党俊武,2005;原新和金牛,2020;周学馨,2021)。^{⑥⑦⑧}上文所述人口老龄化带来的一系列负面效应,与其说是人口结构变动的消极结果,毋宁说是伴随老龄社会而来的社会转型风险。这种社会转型风险是指,在整个社会系统向老龄社会转变的过程中,老年群体、中青年群体和儿童群体的利益格局发生变化,原本稳定的内部系统环境被打破,附着于社会关系上的社会制度随之产生种种不适应。这可能造成一系列社会问题,如老年群体的保障不足、社会保障制度面临可持续困境、家庭内部赡养成本增加等。

为应对人口老龄化带来的社会转型风险,学者们普遍呼吁展开整体性的老龄社会治理,尤其是要建立老龄社会的社会支持体系(下文简称老龄社会支持体系)(胡湛和彭希哲,2018;何文炯和王中汉,2021)。^{⑨⑩}然而,关于老龄社会支持体系的内核,其与老龄社会治理、老龄社会政策等概念的区别和联系,其立足的理论视角等若干基础性学理问题,并未有学者展开过系统阐述,学界对这一系列问题的认识不充分,看法不一致。由此出发,本文将重点讨论老龄社会支持体系的内涵、定位和独特性,并尝试就其目标和原则提出一种规范性的论述,最后提出构建老龄社会支持体系的路径。

二、老龄社会支持体系的内涵

老龄社会支持体系是什么、应当如何理解这一概念是本文首先要作出回答的基础性问题。但与社会政策领域内建构的大多数带有“理想类型”(ideal type)特征的学术概念类似,由于其自身较强的规范性和延展性,清晰地界定“老龄社会支持体系”这一概念的内涵并非易事。因此,本文从一组联系密切、互有关联的概念出发,通过辨析老龄社会治理、老龄社会支持体系与老龄社会政策这三者之间的区别与联系,进一步指出老龄社会支持体系在分析视角和概念定位上的独特性,并尝试讨论老龄社会支持体系的涵义和特点。

(一) 老龄社会治理、老龄社会支持体系与老龄社会政策

在现今研究老龄问题的学界,学者们在论及我国老龄社会的治理选择、制度安排和政策实践时,老龄社会支持体系一词往往与老龄社会治理、老龄社会政策等概念相伴出现。然而,这些学术概念在知识生产中常常被含混使用,现有研究也并未对它们的内涵及边界作出过界定。实际上,虽然三者在使用场域和内在价值上展现着一致性,但它们的理论出发点和强调的重点却存在很大差别,这种差别暗示了这些概念在理论意涵上的张力。接下来,本文将试图总结和辨析三者间的共性和特性,来为进一步探析老龄社会支持体系的内涵搭建讨论的平台。

一方面,这三种概念在价值理性上存在着惊人的一致性和关联性。首先,此三者都基于相同的社会现实,即人口老龄化引起的社会形态转变。在向老龄社会转型的背景下,由于变化了的人口年龄结构与

① 陈东升:《长寿时代的理论与对策》,《管理世界》2020年第4期。

② 胡鞍钢、刘生龙、马振国:《人口老龄化、人口增长与经济增长——来自中国省际面板数据的实证证据》,《人口研究》2012年第3期。

③ 汪伟、刘玉飞、彭冬冬:《人口老龄化的产业结构升级效应研究》,《中国工业经济》2015年第11期。

④ 翟振武、郑睿臻:《人口老龄化与宏观经济关系的探讨》,《人口研究》2016年第2期。

⑤ 何文炯、徐林荣、傅可昂、刘晓婷、杨一心:《基本医疗保险“系统老龄化”及其对策研究》,《中国人口科学》2009年第2期。

⑥ 党俊武:《如何理解老龄社会及其特点》,《人口研究》2005年第6期。

⑦ 原新、金牛:《中国老龄社会:形态演变、问题特征与治理建构》,《中国特色社会主义研究》2020年第Z1期。

⑧ 周学馨:《面向国家治理现代化的中国老龄社会治理》,《探索》2021年第2期。

⑨ 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。

⑩ 何文炯、王中汉:《论老龄社会支持体系中的多元共治》,《学术研究》2021年第8期。

现行社会经济架构之间存在不匹配的情况(胡湛和彭希哲, 2018),^① 建构适应老龄社会的社会治理方式、社会支持体系和社会政策安排才被迫切地提上日程。如果老龄社会的转型并未发生, 那么无论是老龄社会治理, 还是老龄社会支持体系, 抑或是老龄社会政策, 都将在全社会重点考虑与应对的范围之外。其次, 三者都旨在回应相似的社会需求, 即社会转型背景下老年群体的社会需求。传统的社会治理模式是建立在年轻人口占社会主体的前提上的(党俊武, 2005),^② 自然无法从老年人角度出发考虑这一群体的社会需求, 当老年人逐渐成为社会的主体后, 社会治理模式显然需要发生全局性的转变(胡湛等, 2021)。^③ 与此类似, 老年群体的权益诉求同样促使着社会支持体系的建立和老龄社会政策的完善(陆杰华和郭冉, 2016; 何文炯, 2017)。^{④⑤} 再次, 三者都有着一致的价值理念, 即在适应社会形态转变的过程中建设和谐的老龄社会。一直以来, 老龄社会的价值目标是学界讨论的热门话题。但无论是健康老龄化、积极老龄化、生产性老龄化等老龄化理念(林卡和吕浩然, 2016),^⑥ 还是“老年友好型社会”“不分年龄人人共建共治共享”等未来社会图景(杨燕绥和妥宏武, 2017),^⑦ 都强调人口老龄化可以与社会进步并行不悖, 最终建成和谐的老龄社会。

另一方面, 这一组概念显然生发于不同理论话语体系之中, 强调的重点也有显著区别。首先, 顾名思义, 老龄社会治理指“治理老龄社会”, 即政府和政党对具有人口老龄化特征的社会进行治理的行为与过程。这一概念明显与国家治理、社会治理等概念在学术渊源上有着一致性, 它不但是西方治理理论下规范性描述的产物, 而且也和本土化的“治国理政”理念紧密相连。总的来说, 它强调面对社会转型时整体性的治理方式转变。其次, 老龄社会支持体系的重点在于对社会转型中受影响的群体和个人提供社会支持, 这一概念则带有明显的系统论色彩。系统论强调整体是由相互制约、相互关联的各个部分组成的(张树华和王阳亮, 2022),^⑧ 社会支持体系的前提是社会整体可以为受到社会转型影响的各个子群体提供支持, 这一思路无疑是系统论中“整体”与“部分”关系的逻辑演绎。再次, 老龄社会政策则是社会政策学科体系中的重要概念, 它可以等同于老年保障政策, 泛指针对人们年老后面临的一系列风险而设立的社会保障及福利政策(何文炯, 2017)。^⑨ 老龄社会政策意指对老年时期的社会成员提供收入、医疗、照护等若干方面的保障政策, 其目的在于增加老年人群的福祉, 促进社会公平正义(哈特利·迪安, 2009)。^⑩

通过对三者的比较可以发现(见表1), 虽然老龄社会治理、老龄社会支持体系与老龄社会政策都基于相同的社会现实和相似的社会需求, 且共享着一致的价值理念, 但它们却在理论视角和强调重点上有着鲜明的差别。这种差别暗示了此三者 in 理论内涵上势必存在一般性和特殊性上的紧张关系, 而这种张力是它们常常被含混使用的根源。

表1 老龄社会治理、老龄社会支持体系与老龄社会政策的特性与共性

概念	特性	共性
老龄社会治理	强调适应老龄化转型的社会治理方式整体性转变	旨在有效应对人口老龄化, 建设和谐的老龄社会
老龄社会支持体系	强调以系统思维向各年龄段群体提供社会支持	
老龄社会政策	强调通过社会政策增加老年人群的福祉	

① 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。
② 党俊武:《如何理解老龄社会及其特点》,《人口研究》2005年第6期。
③ 胡湛、彭希哲、吴玉韶:《积极应对人口老龄化的“中国方案”》,《中国社会科学》2022年第9期。
④ 陆杰华、郭冉:《从新国情到新国策:积极应对人口老龄化的战略思考》,《国家行政学院学报》2016年第5期。
⑤ 何文炯:《老有所养:更加平衡、更加充分》,《国家行政学院学报》2017年第6期。
⑥ 林卡、吕浩然:《四种老龄化理念及其政策蕴意》,《浙江大学学报(人文社会科学版)》2016年第4期。
⑦ 杨燕绥、妥宏武:《为什么要构建老年友好型社会》,《人民论坛》2017年第19期。
⑧ 张树华、王阳亮:《制度、体制与机制:对国家治理体系的系统分析》,《管理世界》2022年第1期。
⑨ 何文炯:《老有所养:更加平衡、更加充分》,《国家行政学院学报》2017年第6期。
⑩ [英]哈特利·迪安:《社会政策学十讲》,岳经纶等译,上海:格致出版社、上海人民出版社,2009年,第18页。

（二）中观视角下的老龄社会支持体系

既然老龄社会治理、老龄社会支持体系和老龄社会政策这一组概念在意指上同时存在着鲜明的区别与显在的联系，那么究竟如何理解这三者之间的“同”与“不同”呢？从分析层次出发的理论视角，可能是理解这一组概念共性和特性之间的张力以及明晰老龄社会支持体系之定位的关键所在。

社会科学家通常认为，为考察社会的组织结构和运行方式而展开的社会分析是可以划分层次的。从社会关系的层次看，可以分为宏观层次、中观层次和微观层次。中观层次在社会分析视角中的重要性提升肇始于默顿的中层理论（theories of middle range）。^①默顿提出社会研究应该从微观的经验事实出发，在经验研究的基础上建构中层理论，待中层理论发展完善后再考虑更为一般化的宏观理论。自此之后，中观层次的分析视角开始进入社会研究者的视野。当前，已有学者指出宏观层次的“一般化”理论（general theory）在当前我国社会管理实践中存在局限，呼吁学者们将理论分析的层次从宏观层面降至中观层面，进而形成一些更具洞察力和效力的分析框架（李友梅，2012）。^②

从分析层次的视角^③入手，可以发现上述提到的三种概念实际上分属于宏观层次、中观层次和微观层次等不同维度。事实上，老龄社会治理体系、老龄社会支持体系和老龄社会的政策安排在逻辑关系上层层嵌套，共同构成了老龄社会治理的逻辑框架（见图1）。其中，中观层次上的老龄社会支持体系是连接宏观维度上的治理选择与微观维度上的政策安排之间的关键桥梁。一方面，居于中观层次上的社会支持体系可以承接和传递老龄社会治理

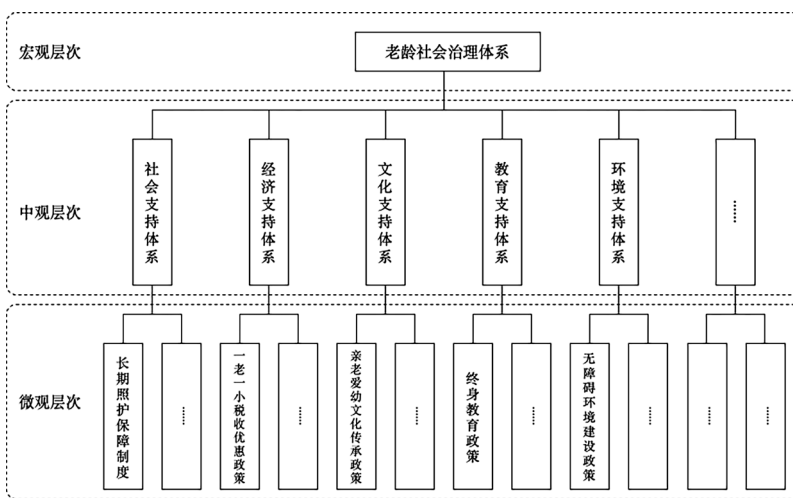


图1 老龄社会治理的逻辑框架

的理念和思路；另一方面，社会支持体系又可以将这些思路汇聚到治理老龄社会的制度与政策上，方便政策理念与价值的落地。

首先，老龄社会治理为适应老龄社会的制度和政策安排提供了分析框架、认知路径和价值理念，积极应对人口老龄化的“中国方案”（胡湛等，2022），^④具有在宏观层面统摄全局的重要作用。相应地，老龄社会治理体系则是老龄社会治理在实践层面的具象表现。它不仅是国家在积极应对人口老龄化和治理老龄社会过程中制度政策的集合，同时也是国家治理体系的重要组成部分（任际和宋东明，2019；原新和金牛，2021）。^{⑤⑥}其次，老龄社会治理的核心在于需要根据老龄化的发展态势及时对社会治理模式和制度安排架构作出调整（胡湛和彭希哲，2018），^⑦而其中的重点则是对受社会转型影响的老年人、中青年人和儿童等各年龄段群体提供帮助和支持。老龄社会的社会支持体系与经济支持体系、文化支持体系、教育支持体系、环境支持体系等共同构成了老龄社会的支持系统。不过，这些支持体系各有侧重，

① 侯钧生：《社会学方法论概念的结构分析》，《社会学研究》1994年第4期。

② 李友梅：《中国社会管理新格局下遭遇的问题——一种基于中观机制分析的视角》，《学术月刊》2012年第7期。

③ 本文的“分析层次的视角”与社会学界通常所说的“中层理论”略有差异。后者往往强调中观层次上发生的机制与规律，并以此作为社会学解释的工具，而本文则旨在通过“宏观—中观—微观”分析层次的视角透视整个老龄社会治理体系的逻辑框架，进而明确老龄社会支持体系作为理想类型的独特性。

④ 胡湛、彭希哲、吴玉韶：《积极应对人口老龄化的“中国方案”》，《中国社会科学》2022年第9期。

⑤ 任际、宋东明：《老龄化治理理念与多元共治方略》，《人民论坛·学术前沿》2019年第5期。

⑥ 原新、金牛：《在国家战略体系中积极应对老龄社会问题》，《人口研究》2021年第2期。

⑦ 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。

社会支持体系强调在社会系统中通过社会成员之间的互助共济实现社会总体对子群体的支持，这是其区别于其他支持体系的重要特征。再次，老龄社会的政策安排则是指使当前的社会架构适应老龄社会的具体政策安排，它们不仅是构成适应人口老龄化的公共政策体系的“细胞”，也是行政机构得以干预社会的抓手。例如，在老龄社会支持体系的框架下，政府可以举办养老金政策、医疗保障政策、长期照护保障政策、养老托育服务政策等项目，以应对伴随人口老龄化而来的社会转型风险。同样地，经济支持体系中的“一老一小”税收优惠政策、文化支持体系中的亲老爱幼文化弘扬政策、教育支持体系中的终身教育政策、环境支持体系中的无障碍环境建设政策等在定位上都与之类似。

综上所述，老龄社会支持体系不仅是老龄社会治理的一般性框架得以发挥作用的关键，而且为重构适应老龄社会的制度与政策提供了重要的中观视角，使宏观维度的治理选择和微观层次的政策安排得以有效衔接。根据上述的学理分析，本文尝试给出一种定义：老龄社会支持体系是指为受人口老龄化影响的各年龄段人群提供社会支持的一套制度政策体系。在狭义上，老龄社会支持体系仅指这一系列社会支持制度和政策的集合；在广义上，老龄社会支持体系还包括提供社会支持的主体、支配的资源及其之间的关系，以及外化的合作关系或行动网络。鉴于人口老龄化引发的社会形态转变会对全年龄人口产生影响，当前的制度和政策安排应统筹老年人群和其他年龄人群的关系，关注受社会形态转变影响的中年、青年、儿童等各年龄段人群的需要。总而言之，建立老龄社会支持体系的目的在于顺应人口老龄化趋势，使老龄社会能够实现安全、和谐和可持续发展，其核心理念是在积极应对人口老龄化的战略框架下，改变“以老年人中心”的思维，从全人口全生命周期的视角出发，向各年龄段人群提供社会支持。

三、老龄社会支持体系的构建原则

老龄社会支持体系是连接宏观维度的老龄社会治理与微观维度的老龄社会政策的桥梁，也是老龄社会治理的一般性框架得以发挥作用的关键。它不仅涉及主体、资源、制度、政策的复杂系统的协调，同时也统筹着充分与适度、发展与共享、老年与青年、当代与后代之间的社会再分配关系。老龄社会支持体系的理念是改变“以老年人中心”的固有思维，转而关注各年龄段人群的需要。因此，老龄社会支持体系的构建应作长远的打算和周密的安排，尤其是以安全、和谐和可持续运行为目标，兼顾共享与发展，注重代际公平与代际均衡。

（一）以安全、和谐和可持续运行为目标

安全、和谐和可持续运行是老龄社会支持体系的纲领性原则，同时也是三位一体、彼此协调的三种向度。在社会支持体系发挥作用的过程中，安全、和谐和可持续运行缺一不可，任何一种维度的缺失都会导致其余两种向度无以为继。首先，“安全”意指“没有危险、不受威胁”，老龄社会支持体系以安全为目标，在于强调社会支持的提供要平衡充分与适度的关系。这种安全性体现在，社会支持体系既要满足社会转型中需要帮助群体的基本需要，回应其基本的风险保障需求，同时又要保证支持水平的适度性。例如，在老年收入支持体系的基本养老保险制度中，由于职工基本养老保险待遇连续多年持续大幅度提升，保险基金支付压力增大，甚至造成了企业在职人员工资与退休人员养老金的“倒挂”现象，严重地影响了养老保险基金的安全性。因此，社会支持体系中的若干制度安排要重视待遇的适度性，保证社会支持体系的安全性。

其次，和谐意指“配合得当、彼此协调”，社会支持体系的和谐性不仅体现在其与老龄社会治理体系中其他支持体系配合得当，也要求社会支持体系中的若干制度与政策安排是彼此协调的。一方面，社会支持体系与老龄社会治理体系中的其他子体系（如经济支持体系、教育支持体系、文化支持体系）应配合得当、各司其职。它们之间的制度边界应该尽量清晰，同时各自又有其规制的重点。在此基础上，各种制度体系可以形成较好的联动和配合，共同促进全社会的制度和政策适应老龄社会的形态转变。另一方面，社会支持体系内部的各种制度和政策应该彼此协调。这种协调体现在各种社会支持制度安排应尽量缩小提供方式和水平上的差异，有效减少当前制度体系中存在的地区分割、城乡分割和人群分割的

情况。

再次，可持续运行意指“可以长期维持运行状态”，它强调社会支持体系应在渐次改革的情况下保持稳态，在长期内持续平稳运行。可持续运行不仅是安全与和谐要求的一种长期条件下的结果，而且可以保证社会成员对制度体系拥有稳定预期，形成较强的信任感，这会进一步反哺促进老龄社会支持体系的安全性与和谐性。例如，我国曾于1991年在农村地区推广过农村社会养老保险制度（即“老农保”制度），短暂实施后便宣布清理整顿，未能兑现承诺的储蓄回报率和养老金待遇水平，这导致了新型农村社会养老保险（即“新农保”）制度的“信任危机”。高明等（2021）发现，参加过老农保的家庭在新农保设立之初更不愿意参加，这种制度信任在多年后才得以恢复。^①由此可见，制度的可持续运行是社会成员制度信任的关键，社会支持体系在制度设计时一定要考虑长期内的稳定运行，保障社会成员的信任和预期。

（二）兼顾共享与发展

共同富裕是社会主义的本质要求，也是老龄社会支持体系的应有之义。共同富裕的要义是实现发展与共享的有机统一，即在发展中实现共享，在共享中促进发展（李实，2021）。^②虽然老龄社会支持体系是侧重于共享功能的社会再分配体系，但单纯强调共享功能的制度体系是没有生命力的，共享无法脱离发展而单独存在。因此，老龄社会支持体系的重要原则之一就是兼顾发展与共享，不仅要为社会转型中受到影响的群体提供福利物品或服务，也要在社会再分配的过程中推动社会发展，促进财富积累，创造更加富裕的社会。

从共享的角度出发，老龄社会支持体系应体现社会财富再分配的功能，向社会转型中需要帮助的群体提供福利物品或服务。应当看到，老龄社会支持体系的主体是一系列具有社会支出（social spending）属性的社会政策项目，政策目标是提高全体社会成员的生活质量和民生福祉。在未来较长的一段时期内，老龄社会支持体系应持续增强共享功能，以促进社会公平正义为终极价值，承认不断增加的社会支出的正当性，^③为面临老年风险的全体国民提供更加完善的制度政策支持。

从发展的角度出发，老龄社会支持体系应立足于全生命周期视角，推动老年群体和中青幼群体实现自身的社会价值，使各年龄人群在适应社会转型的过程中积极投身社会建设，促进社会财富积累。一方面，老龄社会支持体系应鼓励和促进老年人劳动参与。事实上，老年人群并非是被社会所淘汰的群体，而是可以通过劳动参与重新融入社会生活并实现自身价值的人群。然而，当前我国老年人的劳动参与率并不高，老年人力资源大量闲置（杨菊华和史冬梅，2021）。^④因此，老龄社会支持体系应重视通过完善延迟退休制度、老年人就业促进制度和老年人劳动权益保障制度，提升老年人的劳动参与意愿。

另一方面，社会支持体系还应着重提升中青年人的就业质量。近些年来，快速的工业化和城市化使中青年群体的就业压力和生活压力不断增加（吴帆，2016）、^⑤赡养负担和抚养压力不断增大。因此，老龄社会支持体系也要同时支持中青年群体，通过就业支持体系和家庭支持体系，提升年轻人的就业能力和就业质量，降低他们的家庭照顾压力。值得指出的是，老年人就业和中青年人就业之间并不存在冲突。实证研究表明，老年人就业非但不会挤出年轻人就业，反而会通过就业互补和增加消费等途径增加

① 高明、艾美彤、贾若：《家庭金融参与中的信任重建——来自农村社会养老保险的证据》，《经济研究》2021年第8期。

② 李实：《共同富裕的目标和实现路径选择》，《经济研究》2021年第11期。

③ 在主要发达国家的福利发展历史上，它们都几乎不可避免地遭遇了社会支出增加造成的压力，其中既有制度性的因素，也有非制度性的因素，如人口变化、技术进步等。参见[德]弗兰茨—克萨维尔·考夫曼：《社会福利国家面临的挑战》，王学东译，上海：商务印书馆，2004年，第18页。在社会支出不断增加的背景下，有学者呼吁承认社会支出的正当性，理解社会支出在社会投资和社会基础设施建设上的重要作用。参见刘军强：《增长、就业与社会支出——关于社会政策的“常识”与反“常识”》，《社会学研究》2012年第2期。

④ 杨菊华、史冬梅：《积极老龄化背景下老年人生产性资源开发利用研究》，《中国特色社会主义研究》2021年第5期。

⑤ 吴帆：《欧洲家庭政策与生育率变化——兼论中国低生育率陷阱的风险》，《社会学研究》2016年第1期。

年轻人的就业机会和工资(张川川和赵耀辉, 2014)。^①

(三) 实现代际公平与代际均衡

代际公平是指代与代之间的公平,这一概念强调代际之间权利与义务的公平分配(廖小平和成海鹰, 2004)。^②代际均衡是代际公平的结果,意指各代人在资源分配上的均衡状态和代际冲突被有效化解的局面(何文炯, 2021)。^③事实上,代际均衡存在横向均衡和纵向均衡两个维度,实现代际均衡不仅要处理好同一时点老年人、中青年人和儿童(当下在场的各代人)的关系协调问题,而且也要实现不同时点各代人(在场各代人与后代)的协调与均衡。

人口老龄化造成的社会形态转变正在给代际均衡带来压力。从横向均衡维度上看,人口老龄化可视作少儿一代、青壮年一代和老年一代人口之间比例关系的变化,这一人口变化可能会带来代际利益矛盾(吕晓莉和李志宏, 2014)。^④这种代际矛盾体现在宏观的社会层面和微观的家庭层面两个维度上。在社会层面,人口老龄化将引起整个社会的老年抚养比增加,劳动年龄人口的社会赡养负担加重,中青年人所享受的社会财富和消费相对减少(杜鹏等, 2005);^⑤在家庭层面,人口老龄化将使家庭内部的老年人数量相对增加,中青年人的家庭赡养负担加重,传统的家庭养老模式遭受冲击(王树新和马金, 2002)。^⑥从纵向均衡的维度看,人口老龄化将给基本养老保险制度等涉及当代人与后代人利益关系的社会保险制度带来“系统老龄化”问题,制度面临可持续性不佳的困境(何文炯等, 2009)。^⑦

基于此,为应对社会转型而建立的老龄社会支持体系应当以代际公平和代际均衡为原则,在提供福利物品和服务的过程中,同时注重制度的横向均衡和纵向均衡。一方面,从横向均衡出发,老龄社会支持体系要平衡老年人、中青年人和儿童等不同年龄段群体的再分配关系,将中青年人和老年人摆在同等重要的位置上,在向老年人提供社会支持的过程中考虑全年龄人口的利益分配问题。例如,我国现行的职工基本养老保险制度的待遇水平和缴费水平均偏高,导致领取待遇的老年人受惠较多,缴费的中青年人负担较大,引发了较为严重的代际冲突(彭浩然和陈斌开, 2012)。^⑧因此,基本养老保险制度在未来的改革中要重视缴费端的中青年人和待遇端的老年人之间的横向均衡,保持适度的缴费水平和待遇水平。另一方面,从纵向均衡出发,社会支持体系中的各项制度应增强跨时期的可持续运行能力,在满足当代人社会支持基本需要的同时,兼顾制度对后代人的保障和支持能力。例如,在职工基本医疗保险制度的运行过程中,前期由于大量年轻人参保,基金出现较多结余,此时应当对基金结余加以储备,以应对未来的人口老龄化冲击。但事实上,决策者并未考虑制度的纵向均衡问题,基金征收规则随意变动,基金收支结余忽高忽低(何文炯, 2021),^⑨造成部分地区在后期参保者年龄结构老化时,基金收不抵支,无法自求平衡。因此,在关于基本养老保险、基本医疗保险、长期照护保险等各类社会支持项目的制度设计时,应当充分考虑资金的长期平衡问题,建立健全社会保险精算制度和其他各项项目的资金长期平衡机制,确保代际均衡。

四、老龄社会支持体系的构建路径

老龄社会支持体系涉及社会系统中庞大的资源供求、复杂的社会关系以及交织的行动主体,因此构建这一制度体系需要整体性的治理和全局性的统筹。基于当前的社会现实和各类群体的社会需求,老龄社会支持体系的构建路径如下:

① 张川川、赵耀辉:《老年人就业和年轻人就业的关系:来自中国的经验证据》,《世界经济》2014年第5期。

② 廖小平、成海鹰:《论代际公平》,《伦理学研究》2004年第4期。

③ 何文炯:《论社会保障制度的代际均衡》,《社会保障评论》2021年第1期。

④ 吕晓莉、李志宏:《人口老龄化与社会代际矛盾及其治理》,《中国青年研究》2014年第1期。

⑤ 杜鹏、翟振武、陈卫:《中国人口老龄化百年发展趋势》,《人口研究》2005年第6期。

⑥ 王树新、马金:《人口老龄化过程中的代际关系新走向》,《人口与经济》2002年第4期。

⑦ 何文炯、徐林荣、傅可昂、刘晓婷、杨一心:《基本医疗保险“系统老龄化”及其对策研究》,《中国人口科学》2009年第2期。

⑧ 彭浩然、陈斌开:《鱼和熊掌能否兼得:养老金危机的代际冲突研究》,《世界经济》2012年第2期。

⑨ 何文炯:《论社会保障制度的代际均衡》,《社会保障评论》2021年第1期。

（一）完善制度政策体系

在积极应对人口老龄化的战略框架下，老年群体面临的若干风险已经得到了基本保障，我国的老龄社会支持体系已经初具雏形。但应当看到，当前中青年和儿童面临的社会问题仍未得到有效回应，现行制度体系仍存在着薄弱环节和明显短板。事实上，我国现有的老龄社会支持体系不仅需要加强，而且需要针对各年龄段群体的需求加以优化和完善。

首先，老龄社会支持体系应基于各类对象的需求设置相应支持项目，要审视现行支持体系的完整性，补齐缺项。构建老龄社会支持体系的主要目的是应对人口结构变动带来的社会转型风险，因此应兼顾老年人、中青年人和儿童群体的社会需求。例如，在当前的社会背景下，中青年人的赡养和抚育负担加重，生活压力增大，但社会支持体系仍缺少项目回应这一需求。事实上，中青年等劳动年龄群体是社会的中坚力量，也是社会财富的主要创造者，是老龄社会中不容忽视的重要人群。未来，政府应考虑采取发放现金津贴、提供社会服务和税收优惠等手段为赡养老人和抚育儿童的中青年群体提供支持，缓解这一群体的生活压力。

其次，老龄社会支持体系应按照科学合理的原则，设计新的支持政策。例如，目前我国尚未实行成型的长期照护保障制度，虽然各地积极开展了长期照护保险的试点尝试，但是现有制度方案在筹资机制、待遇确定和管理模式上均存在显著差异（杨菊华等，2018）。^①事实上，长期照护保障制度并非仅有“长护险”一种制度方案，还有照护服务补助制度、照护服务救助制度等多种制度方案可供选择（胡宏伟和蒋浩琛，2020）。^②了解失能人口及变动趋势、失能状态转移规律和照护服务费用产生规律是设计和选择制度方案的前提基础。因此，未来应根据人口事实与科学规律，加快试点进程与制度决策，设计适宜我国国情的制度方案。

最后，针对现有较为成体系的制度政策，未来应改进现行社会支持政策设计，增强公平性、可持续性和制度运行效率。例如，我国的基本养老保险制度和基本医疗保险制度已经稳定运行了一定时期，基本实现了全体国民的“全覆盖”，社会成员的老年收入保障需求和医疗保障需求基本得到了满足。但应当看到，上述两种制度内部仍旧存在着制度分割和人群分割，城镇职工和城乡居民在保障待遇上存在着巨大差别（何文炯和张翔，2013；胡晓毅等，2018）。^{③④}因此，未来的制度改革应减少制度间的待遇差别，并尽可能谋求城镇职工和城乡居民基本养老保险制度和医疗保险制度的整合与并轨。

（二）增强家庭政策安排

福利物品的提供方式和政策安排一直是社会政策学界关心的焦点问题，如何有效地向受社会转型影响的老年人、中青年人和儿童等群体提供社会支持是老龄社会支持体系的重要任务。事实上，家庭作为社会最基本的组成单元，是传递社会支持的重要途径，能够在向各年龄段人群提供社会支持的过程中发挥不可替代的作用。

近些年，“把家庭找回来”成为了学界热议的话题，许多学者呼吁将家庭政策安排作为老龄社会治理的重要工具和途径（欧树军，2011）。^⑤家庭政策主要指政府为了维持和发挥家庭功能所推行的社会政策，其重点在于将政策对象投射到家庭和家庭角色中的个人，将家庭作为福利的重要提供者和传递者。20世纪70年代以来，西方主要发达国家经历了从“去家庭化”到“再家庭化”的家庭政策转变，逐渐纠正了原来国家力量的过度干预，转而强调家庭在福利提供中的责任和作用（韩央迪，2014）。^⑥在此背

① 杨菊华、王苏苏、杜声红：《中国长期照护保险制度的地区比较与思考》，《中国卫生政策研究》2018年第4期。

② 胡宏伟、蒋浩琛：《我国现有兜底性长期照护保障制度评价与完善构想》，《北京行政学院学报》2020年第6期。

③ 何文炯、张翔：《中国社会保障：要加强更要改善》，《社会保障研究》2013年第2期。

④ 胡晓毅、詹开明、何文炯：《基本医疗保险治理机制及其完善》，《学术研究》2018年第1期。

⑤ 欧树军：《重归家庭——福利国家的困境与社会治理新出路》，《文化纵横》2011年第6期。

⑥ 韩央迪：《家庭主义、去家庭化和再家庭化：福利国家家庭政策的发展脉络与政策意涵》，《南京师大学报（社会科学版）》2014年第6期。

景下,各国展开了丰富多样的家庭政策实践。首先,通过实施家庭税收优惠等政策增强对家庭的保护能力;其次,通过妇女工作保护、产假和生育津贴等制度保护妇女的工作权利,维护家庭的稳定性;再次,通过儿童健康、营养、教育等计划实现对儿童的社会投资,增强家庭的发展性(李泉然,2020)。^①一定时期的改革与转型之后,各类家庭补贴、税收减免、生育津贴和儿童津贴制度与政策在欧洲福利国家得到普遍建立。

当前,我国的老龄社会治理体系并未足够重视家庭的功能和作用,社会支持体系的制度安排仍旧呈现“去家庭化”的倾向。这种倾向表现为,社会政策的受惠者往往是某一类专门的人群而并非家庭或家庭中的个人,家庭承担了实际上的重大责任但却不受重视,社会政策的制度安排并未考虑家庭规模和类型的变迁。“去家庭化”的后果是家庭的纽带和联系被削弱,家庭成员之间的相互依赖关系减少。正因如此,当前的社会支持体系才在人口老龄化与少子化的社会转型中应对乏力,在部分社会支持领域中存在资源配置效率不高甚至被浪费的情况。

因此,老龄社会支持体系应根据“家庭化”的思路转变既有的体制安排,增加家庭政策相关的制度设计,为家庭提供更多资源,增强家庭成员之间的相互照顾和依赖关系。例如,建立专门的家庭事务机构,全局统筹养老育儿相关的社会事务;进一步完善税收优惠制度,优化0—3岁儿童托育服务费用、子女教育费用、老人赡养费用的个人所得税专项扣除政策,并尽可能根据人群类别提供更细致的政策安排;尽快完善生育津贴制度,推动普惠型儿童津贴制度建设。

(三) 建立多元共治机制

多元共治是老龄社会支持体系的本质要求。一方面,老龄社会支持体系虽然本质上是一种制度体系,但其范畴并不仅限于制度和政策,也涉及相关的资源、主体及其关系。这意味着老龄社会支持体系的建立与完善天然有赖于多元主体的共同参与。另一方面,老龄社会支持体系内含于老龄社会治理体系之中,其社会认知、政策逻辑和治理战略层面必须走出“单一系统、单一政策、单一主体”的逻辑窠臼。这就决定了多元共治在行动层面的重要性。

事实上,虽然已有很多学者倡议在老龄社会支持体系中建立多元共治机制(席恒,2020),^②且在实践层面也出现了市场主体、社会组织、公民自组织等主体参与提供社会支持物品和服务的案例,但当前远未达到多元主体合作治理的有序局面。例如,在老年收入支持体系和医疗支持体系中,政府主办的基本养老保险制度和基本医疗保险制度“一险独大”,企业和商业保险公司参与不足;在养老服务支持体系中,政府、市场主体和社会组织常常出现干扰、碰撞和摩擦的局面(张翔等,2017)。^③

多元共治机制的本质特征是多元主体在共同参与的基础上,通过一定的合作机制提供社会支持物品或服务,最终提升社会支持体系的整体效能(何文炯和王中汉,2021)。^④在多元主体共同参与治理的过程中,政府应承担积极的组织者的角色,推动相关合作规则的产生,达成各主体的有序参与;给予公民接受社会支持的自主权,保证其拥有选择接受任一主体提供服务的权利和机会;各个主体在权责边界明确的情形下呈现相互补充的局面,最终形成自主治理和自发秩序。

未来应进一步提升市场主体、社会组织、社区和家庭等非政府主体在社会支持物品和服务提供中的重要性和地位,并且将其与政府置于平等的地位;将自由市场的竞争逻辑引入多元主体的参与过程中,引导多元主体走向自发参与、有序竞争和自主合作的状态;各主体形成协同治理和法团主义等合作机制,实现老龄社会中社会支持需求与供给的有机耦合。

责任编辑:张超

① 李泉然:《西方家庭政策的改革:制度演进与福利意涵》,《社会建设》2020年第4期。

② 席恒:《养老服务的逻辑、实现方式与治理路径》,《社会保障评论》2020年第1期。

③ 张翔、王佳丽、张海彤等:《排队还是“走后门”——“高补贴—低价格”政策下公办养老机构的入住规则》,《社会发展研究》2017年第1期。

④ 何文炯、王中汉:《论老龄社会支持体系中的多元共治》,《学术研究》2021年第8期。