

都市社会发展
与社会政策
丛书

主编 张文宏

徐新
张钟汝 著

城市老龄社会政策的 演进及挑战

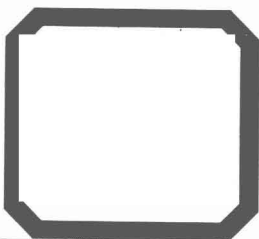


本书由上海大学“十二五”内涵建设

“城市建设”资助

都市社会发展
与社会政策
丛书

主编 张文宏



徐新
张钟汝 著

城市老龄社会政策的 演进及挑战

广西师范大学出版社
· 桂林 ·

图书在版编目(CIP)数据

城市老龄社会政策的演进及挑战/徐新,张钟汝 著. —桂林:广西师范大学出版社,2012.9

(都市社会发展与社会政策)

ISBN 978 - 7 - 5495 - 2339 - 9

I. ①城… II. ①徐… ②张… III. ①城市-人口老龄化-研究-中国 IV. ①D669.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 149128 号

出品人:刘广汉

责任编辑:刘冬雪

装帧设计:孙豫苏

广西师范大学出版社出版发行

(广西桂林市中华路 22 号 邮政编码:541001)
(网址: <http://www.bbtpress.com>)

出版人:何林夏

全国新华书店经销

销售热线:021-31260822-882/883

山东临沂新华印刷物流集团印刷

(山东临沂高新技术产业开发区新华路 邮政编码:276017)

开本:890mm×1240mm 1/32

印张:7.5 字数:140千字

2012年9月第1版 2012年9月第1次印刷

定价:32.00元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与承印单位联系调换。

(电话:0539—2925888)

目 录

CONTENTS

第一章 城市成长期的养老政策 / 1

- 第一节 养老与治国之道 / 2
- 第二节 养老古风与礼制 / 9
- 第三节 近代以来的养老沿革 / 32

第二章 老龄化城市的养老政策 / 49

- 第一节 城市养老保障制度 / 50
- 第二节 城市养老福利政策 / 63
- 第三节 城市养老政策的创新 / 86

第三章 城市养老政策的缺憾 / 96

- 第一节 养老服务政策的失灵 / 97
- 第二节 政策预判及评估缺失 / 109
- 第三节 老年群体性参与不足 / 119

第四章 老龄城市的老龄政策趋势 / 131

第一节 老龄政策的系统性发展 / 132

第二节 老龄政策的多样性发展 / 152

第三节 老龄政策的科学性发展 / 164

参考文献 / 177

后 记 / 199

第一章 城市成长期的养老政策

2011年10月30日,中国伦理学会慈孝文化专业委员会开展的中华小孝子培养工程在北京启动。该工程旨在通过培养孩子孝心,在青少年中开展孝文化普及教育,工程计划通过五年时间培养百万名4至6岁的孝子,把孝心培养教育融入生活中。中国伦理学会秘书长孙春晨对此解释说,随着社会经济的发展,当前青少年教育中普遍存在“重知识、轻德育”的现象,中华小孝子培养工程旨在通过培养孩子孝心,引领青少年从小养成孝亲敬老美德。

从这个意义上讲,某些部门提倡对孩子进行孝心培养的初衷无可厚非,然而,孝道岂是“大跃进”式的批量生产所能复制成功的?

“尊老敬老”一直是中国文化的核心与精髓。从原始社会晚期直至漫长的奴隶社会、封建社会,老年人都备受尊重。儒家思想提出了诸如“仁、义、礼、智、信、忠、孝”等伦理观,倡导长幼有序、事亲至孝、敬老崇文、尊贤尚德,所有这些尊老传统和敬老思想造就了中国传统养老制度的独特风格。自古的尊老敬老并不是一句口号,一种形式,而是有着深厚的文化基础和配套的政策制度和各种礼仪制度。

第一节 养老与治国之道

中国有着丰富的尊老文化和悠久的敬老传统。特别是儒家思想更是以“孝”为先,倡导“孝、悌、忠、信、礼、义、廉、耻”,重亲情,张扬尊老爱幼的伦理道德。《三字经》明确提出“首孝悌,次见闻”,《弟子规》更是把“首孝悌,次谨信”放在了篇首。同样从敬老称谓和养老制度中即可看出这一点。《礼记》中按不同的年龄段称谓老人,并给予对应的待遇:“六十曰耆,七十曰老而传;八十、九十曰髦……百年曰期,颐。”(《礼记·曲礼上》)这种尊老、养老、终老的文化传统经过两千年的积累和沉淀,渗透到社会生活的方方面面,尊老敬老和养老具有高度的一致性,曾经在生产水平低下的情况下,较好地解决了老有所养的问题,维持了传统社会的稳定。

一、以民为本的保障理念

“民惟邦本,本固邦宁”(《尚书·五子之歌》)是中国古代社会治国理政的核心思想。从孔子提出的“节用而爱人,使民以时”的思想,到孟子的“民为贵,社稷次之,君为轻”的思想,都告诫统治者要“爱民”、“利民”,轻刑薄赋,听政于民,与民同乐。在儒家看来,历史上的圣贤之君,都能善待老人,所以能得人心。得人心者得天下,失人心者失天下。

在农耕社会,由于老年人熟知传统,掌握丰富的生产经验,

集智慧与权威于一身,因而具有较高的社会地位。周文王治岐期间,提倡“怀保小民,惠鲜鰥寡”的裕民政策,史上有“老而无妻者曰鰥,老而无夫者曰寡,老而无子曰独,幼而无父曰孤,此四者天下之贫民而无告者,文王发政施仁,必先斯四者”的记载(《孟子·梁惠王下》)。《礼记·月令》记有每年的仲秋之月,“养衰老,授几杖,行糜粥饮食”,这是中国古代尊老活动的最早记载。

《周礼》记载的社会保障政策可说是中国古代传统社会保障制度的萌芽,其中的《地官司徒》中明确地提出“大司徒”的职责是“保息”六政,“以保息六养万民,一曰慈幼,二曰养老,三曰振穷,四曰恤贫,五曰宽疾,六曰安富”,这是国家在平常时期实施的六种社会福利措施。其中的“养老”即是指尊养高年,它应包括两种情况,一是尊重年高德劭之人,二是善待鰥寡老人。从《周礼》中所定的服役之人“国”中止于六十、“野”鄙止于六十五可以推断,当时认为国中六十以上,野鄙六十五以上即为老人。那时,养老的对象分为两大类,大夫以上的有德望的退休长者称为国老,普通百姓的年长者及烈士父祖、贤德者称为庶老(或称乡老)。周代给予老人的福利性救济已非常周密。比如,在生活方面,“五十异粮,六十宿肉,七十贰膳,八十常珍,九十饮食不离寝,膳饮从于游”;“六十非肉不饱,七十非帛不暖,八十非人不暖”。这就是说,政府要颁给粮、肉、布帛以助人养老,免征其子孙力役以便侍养老人。

战国时期的诸侯并起,各国为了安定社会、笼络人心,纷纷实施了社会救济政策。如齐桓公任用管仲为相,采用“振孤寡,收贫病”(《管子·轻重甲》)的政策,那就是布兴“六德”和“行

九惠之教”。如果说“六德”是扶贫济困,改善生产生活条件,那么“九惠”则是对老弱病残、生活无着之人的生活救助。《管子·入国》中提到,刚主国政时,应力行“九惠之教”,即九种惠民的政策,包括老老、慈幼、恤孤、养疾、合独、问病、通穷、振困和接绝。所谓“老老”就是在国都和城邑设立“掌老”之官。管子主张“凡国都皆有掌媒。丈夫无妻曰鰥,妇人无夫曰寡。取鰥寡而合和之,予田宅而家室之,三年然后事之,此之谓合独”。对于患病的老年人,他认为国家有责任对他们进行慰问,“凡国都皆有掌病,士人有病者,掌病以上令问之,九十以上,日一问;八十以上,二日一问;七十以上,三日一问;众庶五日一问;疾甚者以告,上身问之”(《管子·入国》)。为动员家庭力量参与社会福利,管子主张应大力提倡孝道,对仁孝者予以奖励,可以被选拔做官,对于不孝子孙亦应予以惩治。只有这样才能使“饥者得食,寒者得衣,死者得葬,不资者得赈,则天下之归我若流水”(《管子·五辅》)。在齐国的影响下,各国也效仿了“养孤老,食常疾,收鰥寡”的政策。

这些先秦的“以民为本”的养老政策是后代养老礼制的蓝本,以后经由历代统治者的推动和完善,对老年人的优待政策逐步实现常规化和制度化,贵老、敬长、慈幼成为历代封建王朝执政的法宝。

二、尊老尚齿的社会准则

尊老尚齿是中华优秀传统文化的重要组成部分,它形成于尧舜,发展于夏商,到了周代,已经形成行为规范和社会准则。我

国关于尊老尚齿的最早记载是从有虞氏开始的。《礼记·祭义》记载,有虞氏贵德而尚齿,夏后氏贵爵而尚齿,殷人贵富而尚齿,周人贵亲而尚齿。虞、夏、殷、周,天下之盛王也,未有遗年者。这是说,有虞氏时代重视品德,夏代重视爵位,殷人重视财富,周人重视人伦,但它们无一不是特别尊尚敬重年长之人,并形成了具有特色的养老之制。“凡养老,有虞氏以燕礼,夏后氏以飧礼,殷人以食礼,周人修而兼用之。”(《礼记》)燕、飧、食等款待宾客的礼仪都是借祭祀鬼神、先祖之日,以聚宴的形式编排长幼序列,示范敬老之礼节。年满 50 岁的在本乡举行养老礼,满 60 岁的在国都举行养老礼,满 70 岁的在大学举行养老礼,从天子到诸侯,都是如此。

养老礼最能体现古代尊老尚齿的风尚。其中,天子视学最为隆重。视学养老礼是朝廷宴请“三老五更”以教人尊老之道。《礼记·文王世子》说:“凡大合乐必遂养老。”每年天子要亲自宰制牺牲,亲自执酱以宴请“三老五更”。仪式开始前,天子要在东序“释奠先老,设三老五更及群老之位”,天子要亲自检查养老用的酒食器具是否合规。仪式开始后,天子要“袒而割牲,执酱而馈,执爵而酹”,以表示对“三老五更”的尊敬。活动中要奏《清庙》之歌,下管象,舞大武,养老敬老既是国家的一件大事,政府会设有官员专管其事。如酒正掌供国老之酒(《周礼·天官·家宰》),外饗掌养老割享之礼(《周礼·春官·家人》),司门和遗人负责以其所收之门关之税供养死政者之父祖及其子(《周礼·地官·遗人》),罗氏掌罗鸟献鸩之职,槁人掌供外内朝冗食者及耆老孤子之食,伊曹氏供老者以杖,等等(萧安富,1996)。《礼记·祭义》曰:“食三老五更于大学,所以教诸侯

之弟也。”

尊敬老人的风气,是从天子做起,这样才能带动天下的万民。正如《大学》所说的:“上老老而民兴孝,上长长而民兴弟。”换句话说,天子能用敬重老人的方法来礼遇老人,民间就能普遍“兴孝”。当时的史料记载,天子外出巡狩,诸侯要在边境等候,而天子到达国境之后,要做的第一件事,就是看望当地的百岁老人,而不是诸侯。《礼记》曾有这样的解释:“贵老,为其近于亲也。敬长,为其近于兄也。”意思是说,老人和自己的亲人差不多,比自己年长的人和自己的兄长差不多,所以,要贵之、敬之。

《四民月令》规定,每年正月初一,冬至和腊日等年节时令,要“修刺”拜问“君、师、耆老”,以此来表现对老人的尊敬。古人非常重视社会秩序,人员进出的先后、席次的尊卑等都有一定规则,简单地说,就是“在朝序爵,在野序齿”。朝廷是国家行政机构,有上下级之间的隶属关系,因此一定要“序爵”,就是按照爵位的高低建立秩序。而民间百姓之间,彼此没有隶属关系,建立秩序的原则就是“序齿”,亦即按照年齿的长幼为序。据《新唐书·礼乐志》记载,唐太宗时期,州贡明经、秀才、进士以及旌表孝悌均须举行乡饮酒礼。季冬之月,行正齿位则由县令为主人,乡之老人年六十以上有德者为宾,次为介,次为三宾、众宾,与之行乡饮酒礼(苏保忠、张正河、林万龙,2008)。

《孟子·梁惠王上》中所说的“老吾老,以及人之老;幼吾幼,以及人之幼。天下可运于掌”,体现的是尊老尚齿对于国家政治举足轻重的意义。由于尊敬老人是治理好国家的前提,贤明君主必然会带头尊老敬老,身体力行,在全社会起到一种很好的政治教化作用。“居乡以齿,而老穷不遗,强不犯弱,众不

暴寡,而弟达乎州巷矣”(《礼记·祭义》),乡饮酒礼正是国家以“齿序”之则把尊长敬老的风气推广到了每一个角落,最终变成了一种尊老敬老的民间仪式。直到今天,我国民间宴请都还保留着让年龄最长者坐在最尊席位的习俗。

三、以孝为先的道德规范

儒家倡导仁爱,所以要求人们孝敬父母。孝是中华民族最为古老的道德规范,经孔孟儒学的发挥,以及历代帝王的提倡,孝的思想观念早已成为中华民族深层的文化心理积淀,难以动摇。以致佛教传入中国,最后也不得不把“无夫无君”的教义改变为“忠孝”的说教;基督教传入中国之初,也不得不改变“不能崇拜偶像”的戒条,允许信徒“祭祖”。

作为一种伦理道德观念,孝在中国有着悠久的历史渊源和深厚的社会基础,它既是父系家长制的产物,同时也是血缘关系在伦理观念上的反映。众所周知,中国古代的社会结构是家族与国家的高度耦合,由子孝、妇从、父慈所构造的家庭关系,不过是民顺、臣忠、君仁的社会关系的缩影。如果剥去家国同构的外衣,其实质是忠孝一体,家庭内父子关系是社会上君臣关系的根基,对皇帝的尽忠和对父母的尽孝在本质上是一致的。所以《吕氏春秋·孝行览》说:“人臣孝,则事君忠,处官廉。”只有对自己的父母孝顺,才能够对国家忠诚。如果对抚育自己的父母都不能爱,又怎样希望他去爱国家、爱民族呢?所谓“求忠臣于孝子之门”,也正是从这一前提出发的。据历史文献记载,古代国家或社会政治以尊老敬长作为从政的开始和基本要求或

必要条件。例如,《册府元龟·帝王部·养老》说:“古之为政,先于尚老。”又如,《礼记·哀公问》记载鲁哀公问孔子:“为政如之何?”孔子答:“夫妇别,父子亲,君臣严。三者正,则庶物从之矣。”孝敬好自己的老人就可以治理好国家。

孔子的弟子曾子受孔子孝道思想的影响,将事亲之孝,扩展为五伦之孝,认为做人之道,除尊敬父母师长、供养侍奉外,还要洁身自爱,力争进取;上则尽忠报国,下则爱人以德。否则:“居处不庄,非孝也;事君不忠,非孝也;朋友不信,非孝也。”正像孟子所说的,子孝则家齐。天子养老,等于养天下之父亲,以父统子,则天下归心,忠君则天下太平。于是儒家之孝,由父母之孝,演绎成五伦之孝,推家及国,以孝齐家,以孝治国。推行孝道是先秦三代治国的首要措施,孝也就成了国家政治的一项内容。历代统治者为了维护其统治,移孝于忠,设立一系列规则来强化尊卑长幼观念,倡导孝文化,强调人伦价值的重要意义,实现社会的安宁和昌盛。比如,汉文帝刘恒倡导“以孝治天下”的政策,高祖刘邦后的每一位皇帝的谥号前都加了一个“孝”字。汉武帝元狩元年(前122)夏四月下诏说,政府为了嘉奖孝悌、力田之人,同时表示哀怜匱于衣食的老眊孤独鰥寡,派遣谒者巡行天下,赐帛:县三老、孝者每人五匹;乡三老、弟者、力田每人三匹。90岁以上以及鰥寡孤独,每人帛二匹,絮三斤;80岁以上者,每人米三石。唐代更是提倡、鼓励政府官员承担起家庭养老的重任,一部分官员采取把父母接到就任之地的办法来赡养亲老,而那些权重路远,携父母就任不便的官员,则申请移职或采取其他办法,以实现赡养老人的愿望。

自汉至清,历代均推行过“举孝廉”制度。汉武帝元光元年

(前134)颁布诏书,将“孝廉”作为选拔官员的内容之一,而唐还有“孝悌力田科”,孝成为选拔人才、任用官员的重要标准。朝廷把对父母的孝和为官的廉结合在一起,可谓用心良苦。正如《论语》开篇就提出:“其为人也孝悌,而好犯上者,鲜矣,不好犯上;而好作乱者未之有也。君子务本,本立而道生。孝悌也者,其为仁之本欤!”(《论语·学而》)。传统社会把“孝顺父母”看做是人和人一切关系的出发点,从而达到维护封建社会的整体利益和国家利益的目的。正是从这一要求出发,“孝”被称为一切道德的根本,是所有教化的出发点。而且由于每个人都必须经历从“养育”至“反哺”的过程,因此,以下敬上的孝道就成为个体生命自我保护的伦理手段而为中国人所认可和强调,同时扩展为家族维系和和谐内部结构秩序的伦理机制。崇尚孝道,以孝为荣,以孝治天下,成为历朝历代尊奉的价值观。

任何一种养老政策的出台,都离不开特定的尊老文化:“子孝则家齐”是家庭养老甚至是完全积累制的传统根基,“天子养老,孝治天下”是国家养老乃至福利型国家模式的文化渊源,“养吾老以及人之老”则是社会养老的文化基础。这些崇老、尊老、敬老的文化思想也对中华民族养老观的形成起到了潜移默化的作用,逐步积淀为中华民族的行为方式和心理结构。

第二节 养老古风与礼制

学术界一般认为,养老制度的产生是在奴隶社会时期,最早可以追溯到夏商时期,西周时制度上趋于完善。唐代孔颖达

注《礼记·王制》时说：“人君养老，有四种：一是养三老、五更，二是死国难者父祖，三是致仕之老，四是引户校年，养庶人之老。”“养老”在古代礼制中占据相当重要的地位。古代的养老有两种含义，首先是指一种礼制，是由各级政府为敬老所举办的各种礼仪活动；其次是由国家出面照顾高龄老人生活（刘松林，2000）。

根据文献记载，历史上的许多朝代都曾经以国家的名义制订或颁布过一些有关养老的礼仪、礼遇和法规，形成了中国古代社会独有的养老制度。

一、国家的养老制度

尊老礼制起源于先秦，以后历代王朝在此尊老养老礼仪的基础上有所增减。无论是汉代颁发给老人的“王杖”——一种老人无上权力的象征；还是唐代画“致仕”的功臣之像的“凌烟阁”——皇帝对“老有所为”进行的一种表彰；抑或宋代出现的“人瑞坊”；甚至是清代皇帝宴请老人的“千叟宴”——老人尊贵地位的一种象征，都是国家社会尊老养老的具体表现，反映了中国古代淳朴的民风民俗和良好的社会风尚。

1. 颁布养老法令

中国古代历代法令中都可以找到关于养老的内容。西汉初定，汉高祖就向社会颁布养老法令，实行了一系列养老、敬老的优抚政策。

如“受粥法”规定，民年九十以上者，不但自己生活有保障，

就连他的子、孙、妻、妾也可以得到政府的食物救济,不致使其挨饿;凡 80 岁以上老人均可享受“养衰老、授几杖,行糜粥饮食”的待遇。公元前 179 年文帝下诏:“老者非帛不暖,非肉不饱。今岁首,不时使人存问长老,又无布帛酒肉之赐,将何以佐天下子孙孝养其亲?今闻吏稟当受鬻(粥)者,或以陈粟,岂称养老之意哉!具为令”。根据文帝的养老令,“有司请令县道,年八十以上,赐米人月一石,肉二十斤,酒五斗。其九十以上,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。”(《汉书·文帝纪》)显然,养老令中包含了两种养老方式:一种是立足解决老人的温饱问题的受鬻法;一种是表示对老人的尊重和慰问的赐物存问,也就是文帝用来存问长老的布帛酒肉之赐。赐物存问分为三种形式:(1)专赐,专门为老人所设,其特点为受赐老人年龄划分较细,赏赐物品比较丰厚;(2)同赐,即与其他社会群体同赐,一般方式为“赐鰥寡孤独高年帛”,赏赐物品仅限为布帛;(3)就地赐物,皇帝在巡行中对所经地区的老人赏赐存问,赐物以钱、米、布为主。据记载,汉代每逢朝廷大典,都要组成 20 多人的慰问团,代表皇上慰问 70 岁以上的老人,给他们加发米、肉、酒、丝等物,并免租税,给予无息贷款,还督促地方官员抚慰老人,并将此作为考核官员政绩的一项内容。

明太祖时连续两次颁发诏令,宣布实行孤贫老人终身养老制度。在明洪武十九年(1386)的《养老令》中规定:凡年满 80 岁、90 岁有善行的老人(必须是平民百姓,既不能是官员绅士,更不能是倡优皂卒),若无产业,由州县衙门支給粮米,供给标准是:对于 80 岁以上、贫穷无产业的老人,每月发给米五斗、肉五斤、酒三斗;90 岁以上的,每月加发帛一匹,絮一斤。顺治元

年清政府规定,军民八十以上者,政府赏给绢一匹,棉花十斤,米一石,肉十斤;九十以上,加倍给予。清朝时要求地方官应不时“存问”90岁以上的老人,如果老人系孤寡或因其子孙贫困而不能得到赡养的话,地方官应对其采取赈恤措施。雍正四年(1726),又遍赏全国70岁以上老人钱物,共费银八十九万余两、米一十六万五千余石。由于百岁老人难得,清政府不仅赏给财物,还常予以旌表。康熙九年(1670)即规定:“命妇女孀居,寿至百岁者,题明给予‘贞寿之门’匾额,建坊银三十两”。康熙四十二年(1703)后,旌表的对象有所扩大,无论男女,只要年过百岁,“照例给予建坊银,并给‘升平人瑞’匾额”。

2. 设立养老机构

自秦汉以来,历代都将尊老敬老列入其仁政之列,兴建了许多养老机构,专门收养孤老贫病、不能自存者。

公元521年,梁武帝下诏,“凡民有单老孤稚不能自存(者),主者郡县咸加收养,赡给衣食,每令周足,以终其身”。并在京师建康置“孤独园”,让“孤幼有归,华发不匮”。这是中国历史上最早的官办福利院,其所收养者仅是单老无子女者及孤儿。不排斥梁武此举是因笃信佛教而所做的善事。

唐朝佛教为救济贫病之人,经常设病坊于寺,称作“悲田养病坊”。武则天长安年间以后,“置使专知,国家矜孤恤穷,敬老养病,至于安庇,各有司存”(《唐会要》卷四九《病坊》)由国家设官进行统一管理。会昌五年(845),改“悲田坊”为“养病坊”,为了让养病坊有稳定资金粮食来源,每坊给田五至十顷,均委观察使量(当地)贫病者多少而定。田产以充被救济者之粥食。