

人口老龄化社会法制建设



L

A

W

积极老龄化法律对策 与法制体系研究

肖金明 主编

山东大学出版社



国家出版基金项目
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION

“十二五”
国家重点图书出版规划项目

人口老龄化社会法制建设

积极老龄化法律对策 与法制体系研究

肖金明 主编

山东大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

积极老龄化法律对策与法制体系研究/肖金明主编. — 济南:
山东大学出版社, 2015. 10

(人口老龄化社会法制建设)

ISBN 978-7-5607-5391-1

I. ①积… II. ①肖… III. ①老年人—社会保障—行政法—
研究—中国②老年人权益保障法—研究—中国 IV. ①D922.182.84
②D923.84

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 263455 号

责任策划 尹凤桐

责任编辑 陈 珊

封面设计 牛 钧

出版发行 山东大学出版社

社 址 山东省济南市山大南路 20 号

邮 编 250100

电 话 市场部(0531)88364466

经 销:山东省新华书店

印 刷:山东新华印务有限责任公司

规 格:720 毫米×1000 毫米 1/16

22.75 印张 395 千字

版 次:2015 年 10 月第 1 版

印 次:2015 年 10 月第 1 次印刷

定 价:32.00 元

版权所有,盗印必究

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页,由本社营销部负责调换

目 录

导 论		//1
第一章 积极老龄化基本 理论	第一节 积极老龄化的提出及其含义 第二节 积极老龄化的政策演变 第三节 积极老龄化的制度逻辑 结 语	//27 //45 //62 //73
第二章 积极老龄化的 国家战略	第一节 中国积极老龄化政策选择 第二节 积极老龄化与老年人权利发展 第三节 积极老龄化战略中的政府责任和 社会义务 结 语	//75 //83 //102 //129
第三章 我国积极老龄化 面临的困难与 挑战	第一节 困难与挑战:积极老龄化现状认识 不充分 第二节 困难与挑战:积极老龄化政策推行 不匹配 第三节 困难与挑战:积极老龄化制度建设 不健全 第四节 困难与挑战:积极老龄化保障体系 不完善 结 语	//132 //150 //165 //179 //209

第四章	第一节	德国积极老龄化的政策与法律	//212
域外及我国香港、	第二节	英国积极老龄化的政策与法律	//225
台湾地区积极老	第三节	美国积极人口老龄化的政策与法律	//237
龄化的经验借鉴	第四节	日本积极人口老龄化的政策与法律	//248
	第五节	我国香港地区积极人口老龄化的 政策与法律	//257
	第六节	我国台湾地区积极人口老龄化的 政策与法律	//264
	结 语		//272
第五章	第一节	构建积极人口老龄化法制体系的 立法理念	//276
构建积极老龄	第二节	积极老龄化法制体系的具体构建	//282
化的法制体系	第三节	积极老龄化法律体系实施机制的完善	//325
	结 语		//335
附 录	2002 年马德里老龄问题国际行动计划		//338
	马德里政治宣言		//342
主要参考文献			//346
后 记			//357

导 论

一、积极老龄化的基本理论

20 世纪 50 年代以来,受物质财富丰富、医疗水平提高、卫生和营养条件改善以及出生率下降等多种因素的影响,人类的平均预期寿命显著延长,老年人口所占人口比例迅速提高,多数国家相继进入老龄化社会。人口结构的变化对人类社会的影响是根本性和全局性的。它既对世界经济、政治、社会、文化产生了深刻影响,也对国家、社区、家庭以及个人生活的各个方面产生了全面影响。作为社会意识层面的老龄观显然也受到了属于社会存在范畴的人口老龄化的结构性影响。

传统上,受“脱离理论”的深刻影响,人们习惯于持一种消极的老龄观,将老年视为衰退和无用,将老年人等同于包袱和累赘,将老龄社会看作是人类发展危机,进而将老年人视为对象和客体,排斥、忽视甚至歧视老年人,害怕、恐惧老龄社会的到来。尽管“脱离理论”从自然和本质层面概括了老龄化的本质预设——老龄化是生理和心理衰退的过程,但在人口老龄化的现实背景下,随着物质生活水平的提高和医疗卫生条件的普遍改善,老年人的预期生命不断延长,脱离原工作岗位并不等于脱离社会,仍然可以以其他方式继续扮演特定社会角色。实际上,并非所有老年人都愿意主动脱离工作。

有很多老年人一生都愿意保持一种积极向上的姿态,愿意发挥余热,贡献社会。他们不是社会的负担,而是社会发展的重要资源。事实上,那些积极参与社会的老年人比那些独处的老年人身心更加健康,对生活的满意度也更高。另外,将老年人视为客体 and 对象,忽视老年人权,也不符合以人为本、权利本位的后现代思潮。超越“脱离理论”的社会现实说明传统老龄观既不符合人口老龄化的现实情形,也不能有效回应人口老龄化带来的种种问题。传统老龄观已经逐渐淡出人们的视野。

面对人口老龄化带来的各种挑战以及传统老龄观的日渐式微,人们逐渐提出了与“脱离理论”持相反观点的“活跃理论”。“活跃理论”认为,社会活动是社会生活的基础,人们对社会生活的体验是与其承担的社会角色、参与的社会活动紧密关联的,而社会活动的基础对各个年龄组人口来说大致相同,社会 and 个人的关系在中年期和老年期没有截然的不同。个体在社会中的角色并不会因进入老年期而减弱,老年人只要力所能及,便可以扮演一定的角色,继续服务社会。老年人的社会角色减弱、活动范围变小,是由于国家通过制度安排剥夺了其继续扮演社会角色的机会。^① 在“活跃理论”的影响下,人们相继提出了“成功老龄化”“生产性老龄化”“健康老龄化”以及“积极老龄化”等新的老龄观。

持成功老龄化观的学者认为,老年人应当通过寻找原有角色的替代物来维持活动模式,尤其应当在身体方面保持活动状态,其目标是:老年人在日常生活生理能力方面没有问题,在一般体力活动方面没有太大困难,在认知能力测验中取得高分,健康自评状况很好或较好。毫无疑问,以活动为标准衡量老龄化的理念有助于反驳“脱离理论”的消极影响,能够使多数老年人获益。持生产性老龄化观的学者认为,老年人可以继续就业,参与公益事业;可以在照顾家人、社区服务等方面发挥积极作用;也可以继续参与经济活动和商品生产,从而成为具有“产出性”的人。与生产性老龄化的理念相似,人们在 20 世纪 90 年代后期又提出了“效率老龄化”。所谓效率老龄化是指老年人仍然能够从事力所能及的工作,以鼓励老年人为社会、经济的发展做出贡献,并最大限度地利用老年人力资源。健康老龄化这一观点认为,老年人不仅要长寿,还要保持身心健康;老年应当是健康与长寿的统一,其

^① 参见周玉萍等:《老年社会工作》,知识产权出版社 2008 年版,第 116~117 页。

中健康是长寿的前提,并且认为健康是一生的事情,是一个连续的动态过程,在人生的每一阶段都应关注健康。

到20世纪90年代初期,受后现代思潮和积极心理学运动的影响,西方国家掀起了一场积极老龄化运动。美国学者格根夫妇指出:“历史不是命运,我们正处于这样一个关键时期:一个用全新的理念、概念与实践改变传统老龄化图景的时代。老龄化黑暗时代已经让位于新的老龄化时代,积极老龄化的时代已经到来。”^①在综合批判吸收健康老龄化、成功老龄化、效率老龄化理念的基础上,人们把老龄化的重点从“以需求为基础”转到“以权利为基础”,认识到健康之外的因素是如何影响老年人群体和个体的,将关注视角从老年群体扩展到更为广阔的经济、社会、文化系统。积极老龄化观念摒弃了对老年人和老龄社会刻板形象和传统偏见,充分认识到了老年人和老龄社会的无限可能性;吸收了成功老龄化、生产性老龄化、健康老龄化的精髓,表达了比前三者更为丰富的内涵。2002年,联合国将“积极老龄化”一词写进了《马德里政治宣言》——这被普遍认为是积极老龄化成型的基本标志。根据世界卫生组织的界定,积极老龄化是指“人到老年时,为了提高生活质量,使健康、参与和保障的机会尽可能发挥最大效益的过程”。

对于积极老龄化而言,健康、参与和保障构成其三大支柱。其中,健康是前提,没有健康也就无所谓参与。与传统老龄观关于健康的界定不同,在积极老龄化概念框架下,健康不仅仅是指没有疾病,而是指身体、心理与社会适应的完好状态。参与是积极老龄化政策框架的核心,是积极老龄化区别于传统老龄观的根本标志。如果离开参与,积极老龄化也不能称之为“积极”老龄化。参与既包括对体力活动的参与,也包括对社会、经济、文化、精神和公益事务的参与。在积极老龄化框架下,老年人的参与是一种以老年人权利为基础、以“愿望—能力—行为”为逻辑的体系。根据参与领域的不同,可以将老年人参与分为经济参与、政治参与、公益参与等。保障是指对老年人提供社会、经济、人身等全方位的保障,保证老年人的安全和尊严,它是积极老龄化的关键一环。需要特别指出的是,在积极老龄化概念框架下,

^① K. J. Gergen, & M. Gergen, "Positive Ageing: New Images for a New Age," *Ageing International*, 2001-2002, Winter, 2000, p. 5. (转引自郭爱妹、石盈:《“积极老龄化”:一种社会建构论观点》,载《江海学刊》2006年第5期)

保障区别于传统的福利式的保障方式,是一种以自我实现为前提面向老年人的担保式保障。

事实上,积极老龄化既是学者提出的一种理论体系,也是国际社会为应对人口老龄化而提出的一种政策框架和行动指南。积极老龄化概念的提出与国际社会的努力是分不开的,换句话说,积极老龄化是国际社会通过召开会议、颁发文件、签订公约等方式逐步发展起来的。根据政策发展阶段不同,可以将积极老龄化的政策演变史划分为孕育期、成型期和发展期。1948年,《世界人权宣言》对包括老年人在内的所有人的尊严权、平等权、就业权、社会保障权等进行了系统规定,为积极老龄化播下了人权的种子。1966年“人权两公约”的颁布,细化、深化并扩大了《世界人权宣言》的内容和影响力,其中关于自我发展权的内容使得积极老龄化的人权之种得以滋润。为促进较高的生活水准、充分就业和经济与社会的进步和发展,重申对于人权和基本自由、人的尊严与价值以及社会公平的各项原则的信念,1969年,联合国通过的《社会进步和发展宣言》对社会进步的原则、目标、方式和手段进行了全面规定,强调了充分利用所有人力资源、突出人人参与对于社会进步与发展的重要意义,为积极老龄化的人权之种复制了显性的参与基因。

自20世纪70年代末开始,应对人口老龄化逐渐被联合国提上专项议事日程,积极老龄化的概念框架也逐渐成形。1982年,第一届世界老龄大会在维也纳召开,研究通过了《维也纳老龄问题国际行动计划》,重申《世界人权宣言》所载的不可剥夺的基本权利应充分地、不折不扣地适用于老年人;强调生活质量的重要性并不亚于长寿,应当尽可能地让老年人能够在自己的家庭和社会中享受生活,这种生活被珍视为社会整体一部分,是一种充实、健康、有保障和令人心满意足的生活。在第一届老龄问题世界大会成果的基础上,1991年,联合国大会通过了《联合国老年人原则》,鼓励各国政府尽可能将“独立”“参与”“照顾”“自我充实”“尊严”等原则纳入本国国家方案,从而明确了积极老龄化的权利体系,为从“以需求为基础”向“以权利为基础”观念的转变奠定了基础。随着1982年《维也纳老龄问题国际行动计划》的深入实施,尤其是《联合国老年人原则》的颁布施行,联合国相关机构愈发认识到建立新的老龄化“结构”并推广到全世界的重要性,遂于1992年议定1999年为“国际老年人年”,并决定将“不分年龄人人共享的社会”作为老年人年的主题。1999年国际老年人年将老龄问题置于人类社会发展的宏

大历史背景之下,凝练了积极老龄化的要义,提升了应对老龄问题的理论品格,深化了老年人发展、参与、老年人生活质量、社会融入等积极老龄化的支柱命题。为帮助各国政府进行政策规划,并考虑新世纪的社会、文化、经济和人口方面的实际情况,以“建立不分年龄人人共享的社会”为目的,联合国于2002年在马德里召开了第二届老龄问题世界大会,通过了《马德里政治宣言》和《马德里国际行动计划》,将“积极”的概念正式写进政治文件,描述了积极老龄化的基本面貌。其后,积极老龄化的理念和政策通过联合国老年人年以及在各国家和地区的实践等方式不断深化,目前已经发展为世界多数国家普遍接受的应对人口老龄化的最为根本的工具。作为一个极富包容性的概念,积极老龄化的内涵和外延也将随着人口老龄化的进程不断发展变化。

积极老龄化的终极目标是要为世界人口老龄化寻找崭新的答案。为此,应当确立积极应对人口老龄化国家长期战略。即以世界人口老龄化的客观现实和发展趋势为依据,以老年人权利和政府、社会、家庭责任为主线,树立积极的观念,制定积极的政策,采取积极的行动,实现积极老龄化的制度目标。在推进积极应对人口老龄化国家长期战略过程中,应当以积极的观念为先导,以积极的政策为基础,以积极的行动为关键:一是积极的观念。国际社会和世界各国应当充分认识人口老龄化的严峻性和不可逆性,及时转变对老年、老年人以及老龄社会的传统偏见,树立积极的老龄观念;既要看到人口老龄化的挑战,也要看到人口老龄化的机遇。面对人口老龄化,我们既不能盲目乐观,更不能过度悲观。二是积极的政策。积极老龄化政策是由国际政策、区域政策和国家政策有机构成的政策体系,它以老年人权为中心,围绕健康、参与和保障,涵盖家庭赡养、社会福利、养老保险、医疗保险、社会救助、社会优待、社会照料、社会参与、老年服务设施、法律责任等内容。三是积极的行动。我们应当以搞好宣传教育、营造积极氛围、建立健全积极老龄化体制机制、加强积极老龄化的制度建设为契机,主动应对人口老龄化面临的新情况,认真解决新形势下出现的新问题,积极地推进老龄事业的发展。

二、积极老龄化的国家战略

新中国成立以来,我国老龄政策法律制度经历了一系列发展变化,大体可以划分为起步、调整、快速发展三个阶段。伴随社会老龄化进程的加快,

老龄政策也在不断调适、升格。对我国老龄政策发展脉络进行梳理,不难发现这样的规律:政策侧重上呈现出从以社会救济、救助为中心的老年人生存关照为重心向以权益保障为重心转变;制度建设上呈现出从政策主导、分散立法向政策与法律协作共治发展;观念上呈现出从被动应对向积极规划,把握机遇,迎接挑战发展。在发展进程中,老龄政策理念逐渐成熟,并接近国际共识,老龄制度体系不断充实完善。尤其是新世纪以来,以《中国老龄事业发展“十二五”规划》和《中华人民共和国老年人权益保障法》为政策、法律支撑,老龄社会政策体系快速发展完善。积极老龄化的观念也为国家和社会广泛接受。新修订的《老年人权益保障法》充分反映了积极老龄化的理念,并将积极应对人口老龄化确立为国家长期战略,这是《老年人权益保障法》的重大贡献。对于积极应对人口老龄化这一国家长期战略,可以从老年人权利发展与政府和社会责任两个高度关联的维度加以阐释。

一是积极老龄观战略中的老年人权利发展。实践表明,在不同国家、不同社会、不同历史时期,老年人权利内容和实现程度受制于诸多因素,最为基础的当属一个国家和社会中的老龄观,即国家和社会对老年人群所持有的观念和看法,以及在所持有的观念的基础上对老龄问题所采取的态度和行动。大致说来,老龄观主要表现为两种倾向:消极倾向的老龄观和积极倾向的老龄观。消极倾向的老龄观在主观上先入为主地将老龄人口界定为生理和精神双重层面的弱势人群,表现在生理上孱弱多病,需要照料;精神上相对脆弱保守乃至与外部社会脱节,需要高度关怀甚至刻意顺从;经济上很难或不再创造经济价值,只能成为社会资源的消耗者和社会生活中的被关照者。消极倾向的老龄观较长时间主导着我们的老龄政策、老龄工作、老年理论的基本观念。当然,这种观念指导下的行动并非一味忽视或人为弱化甚至牺牲老年人的权益、需求。基于“社会主体”的自觉,大部分情况下会充分考虑老年人的部分权益和需求,并提供相对充足的保障。因而,消极老龄观中的“消极”主要指直面老龄化现象时的悲观情绪和被动应对,而非字面意义上对待老年人的态度消极。积极倾向的老龄观强调要针对人口老龄化对社会经济的影响进行辩证的分析。一方面,它承认人口结构的宽幅变化、人口老龄化快速发展的趋势会对经济社会文化等各领域产生全方位的影响,是对社会未来发展的一个考验,需要人们认真对待,并统筹规划应对方案;另一方面,它 also 认为“危机”之下生“机”盎然。人口老龄化带给社会的影

响不都是消极负面的,我们应当坚持更积极乐观的态度。

在积极老龄化战略指引下,以《老年人权益保障法》为基础,老年人权利体系建设应当有以下侧重:第一,平等权。在我国,老年人的平等权分为形式平等和实质平等,二者意义分别如下:在形式平等层面,老年人的平等权有两个方面的要求,即老年人与尚未进入老龄阶段的人之间的平等、老年人之间的平等。在实质平等层面,老年人的平等权意味着在形式平等的基础上,要对特定的弱势群体给予必要的尊重和保护。第二,人格尊严。《老年人权益保障法》中没有关于老年人人格尊严的规定,这不得不说是修订《老年人权益保障法》的一大遗憾。尊重老年人人格,保障老年人人格尊严不受侵犯,应当成为老龄政策法治建设的基本原则。尊重和保护老年人人格尊严,首先依赖于国家、社会和家庭对老年人的尊重。老年人应当拥有独立思想和独立见解,拥有自主的社会生活和家庭生活,拥有进一步健全、发展个人人格的权利和机会。老年人的正常生活秩序和状态不应受任何非法干预。其次,国家应当积极创造实现老年人尊严的各种制度和物质保障条件。最后,老龄政策法律应当从反面角度保障老年人尊严,即对侵犯老年人人格尊严的行为要通过立法设定严厉的法律责任来防范和制裁。只有塑造一个宽松、和谐的社会环境,让老年人的生活处于安全、平和的状态,才能保证老年人有尊严地活着和有尊严地老去。第三,社会保障权。社会保障不仅仅指获得物质帮助,在内容上,它还包括退休人员生活保障权、特殊人群享受社会优抚权等。老年人是社会保障权领域需要特别关注的一类群体。未来的社会保障制度发展,不仅要提高标准、提升水平,也要基于前述平等权的考量,逐步实现均衡化、平等化。在积极老龄化战略背景下,老年人获得充分的社会保障,不再是政府的“恩赐”,而是基于独立、有尊严、与他人平等的个体理应享有的权利。在社会保障政策法制发展方面,应当通过启动法律解释程序实现对社会保障权的扩大解释,在保持基本立法稳定的前提下让更多的老年人受益于社会保障权的实现。应当加快对《宪法》《老年人权益保障法》中社会保障条款的立法细化,落实《宪法》和《老年人权益保障法》的规定。应当积极促进国际人权文件中有关规定的国内转化。第四,社会参与权。老年人社会参与权其实是一组权利的集合,包括四类权利,即政治参与权、经济参与权、公益参与权与组织参与权。它们具有共性,相互衔接并形成逻辑。根据《宪法》规定,政治参与包括消极意义上的政治自由(如言

论、出版、集会、结社、游行和示威自由等)和具有积极意义的选举权与被选举权以及知情权、参与权、监督权等内容。老年人的社会参与权要想得到更有效的保障,就应当完善以反年龄歧视为核心的法律与政策,完善以前述四个具体领域促进措施为核心的法律和政策,完善以优化具体设施环境为核心的法律与政策。第五,社会优待权。获得社会优待是老年人的一项法定权利,其实现依赖于政府、社会的积极作为。就内容而言,老年人的社会优待既包括在公共生活中老年人的事务得到优先处理,也包括老年人得到物质上的优惠待遇,还包括一些义务的豁免。2012年,修订后的《老年人权益保障法》,在老年人获得社会优待方面有所创新,规定了“对常住在本行政区域内的外埠老年人给予同等优待”,一定程度上改良了以户籍制度为基本管理手段的社会优待制度,表现了一个地域的开放性和包容性。除此之外,老年人优待制度还可以在城乡老年人平等优待、老年人在社会优待政策中的年龄划分等问题的细节上有所提升,以显示更充分的人文关怀。

二是积极老龄化战略中的政府和社会责任。积极老龄化战略的推进实质上是一场变革。在变革中,各类社会主体的角色、相互关系和权利义务都受到来自积极老龄化理念和政策调整的影响。在老龄化社会状态下,政府、社会以及家庭都将重新定位。积极老龄化战略中,政府与社会的定位取决于老年人权益的性质和保障方式的需求。对于自由权而言,自然是要求政府与社会给予权利人宽松的、不干预的环境。但在社会权方面,政府与社会的角色相对多面。对于“主观权利”意义上的社会权,政府、国家和社会有两种基本的角色:对基本权利保持尊重以及通过给付保障社会权利。对于“客观法”意义上的社会权,相对应的国家义务、社会义务则主要包括提供制度保障、组织程序保障以及免于第三方侵害的保护等方面。积极老龄化战略中,政府要同社会组织形成合力,各自担负相应的职责。

具体而言,政府应当承担的责任可分为:第一,政治责任。在应对老龄化问题上,政治责任的实质就是角色责任和道义责任,即基于政府角色而产生的天然义务。这种政治责任与公共权力密切相关,即政府主导老龄社会应对大局,组织制定符合民意的老龄公共政策并且推动其实施。实现政治责任是一个实践问题,即政治责任主体按照法律、法规和政策程序行使权力,使老年人和社会公众有效了解决策的产生条件和过程并且加以监督,使政府活动符合老年人和社会公众的要求。第二,管理责任。包括在政府组

组织内部的不同部门间分配管理职能,形成一套系统的管理、执法体制,为健全的老齡工作体系和高效的执行能力提供保障,为全社会做好应对老齡化的公共财物管理以及对相关社会活动进行有效监管。第三,政策责任。政策责任首先意味着政府要为老齡化社会做好宏观顶层设计。顶层设计的基本结构为“国家级别的战略(或基本国策)+中长期规划+健全的政策法律+科学高效的老齡工作体制”;其次意味着要建立维护完备、协调的老齡事业制度体系,将老齡社会相关制度资源作有效的清理、整合,注重内在协调性、衔接性、呼应性,加快相关立法速度,使《宪法》和《老年人权益保障法》确定的老年人权益得以实现。另外还意味着政府要调动资源,出台促进老齡事业的各种专项政策。第四,法律责任。政府的法律责任是指在行政活动中责任主体因违反法定义务而应当承受的由专门国家机关依法确认并强制承受的合理负担。积极老齡化战略下,政府的法律责任集中体现在《老年人权益保障法》及相关立法的“法律责任”规定中。

政府之外,社会主体也是积极应对老齡化的重要力量,所谓社会义务主要是指社会组织的义务。社会组织根据不同标准可以分为很多类型:以是否以营利为目的可以分为市场主体与非市场主体。它们分别在老齡化社会进程中履行各自的义务,发挥各自的功能。第一,老齡化社会中的市场主体。推动老齡化社会中养老问题市场化,科学发挥市场主体作用是世界范围内不可回避的政策选择。作为积极老齡化战略中的重要一环,市场主体的责任主要体现在:积极布局、探索“老齡市场”、老齡相关产业;充分重视高龄劳动者价值,促进老年人创业、就业;维护老年人合法权益,主动承担社会责任。第二,老齡化社会中的社会组织。此处所称的“社会组织”是不以营利为目的的非政府组织。这些组织在社会治理结构不断完善、政府职能不断优化的过程中承接大量的老齡工作。主要承担以下几个方面的社会责任:志愿服务与慈善活动;维护老年人合法权益,凝聚老年人主张和意愿,参与形成老年政策和立法;丰富老齡人口的生活,开展各种社会活动;开展老年社会相关理论研究,为积极应对老齡社会提供智力支持。老齡化社会是人类历史上尚未经历过的社会状态,人口结构的变化必然带来整个社会形态的变化,老齡社会的积极应对需要有更加丰富、科学的理论指导,探索积极应对人口老齡化的规律和路径,逐渐形成治理经验。这些努力也主要通过充满责任意识的社会组织来完成。

三、我国积极老龄化面临的挑战

党的十七届五中全会提出了“优先发展社会养老服务”的方针,国家《“十二五”规划纲要》进一步明确了建立“以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的养老服务体系”的目标。《中国老龄事业发展“十二五”规划》和《社会养老服务体系规划建设规划(2011~2015)》作为指导老龄化建设和社会养老服务发展的纲领性文件,将社会对老龄事业的关注和热情提升到了一个前所未有的高度。《纲要》中指出,到2015年基本形成“制度完善、组织健全、规模适度、运营良好、服务优良、监管到位、可持续发展的社会养老服务体系,发展适度普惠型的老年福利事业”。这是新时期老龄化进程不断加快,在老龄社会的各项矛盾、冲突日渐展开、新生问题、遗存问题叠加汇集的现实背景下,我国从强化顶层设计、充实体系框架、丰富发展内涵、完善法律规范等方面,切实提升国家应对人口老龄化驾驭管控能力的战略部署,也是在合理吸纳欧美发达国家成熟经验的基础上考量我国国情进行本土化改良后所应用的重大决策,体现了“积极老龄化”语境下以“健康、参与、保障”为核心的三大支柱和注重“生产性老龄化”“适度积极社会参与”等宏观意旨下重视老年人的尊严、价值和主体意义的全新视野。

从“现实、政策、制度、体系”四个维度,解构和分析我国现阶段在实践积极老龄化进程中所遭遇的困难和挑战。从中,我们发现目前存在的问题有:对现状认识不充分、政策推行不匹配、制度建设不健全和保障体系不完善等。以老龄化发展趋势、未富先老现实、城乡分布倒置格局和传统养老观与居家养老功能弱化为研究对象,可以概括当前我国老龄化的发展进程及其典型特征;以传统养老认定政策、老年教育实施政策和老年医疗保障政策为分析对象,可以了解我国积极老龄化政策推行面临的真实困境;从养老照料制度、养老医疗制度和养老法律制度三方面切入,可以发现制度建设不足对老龄化社会发展的负面效应;着眼于保障体系的不完善,从城乡养老保障体系、政策与资金保障体系、老年志愿服务体系、老年社会参与机制体系、老年“银发”产业保障体系等角度,可以发现我国养老保障体系的积弊。

聚焦积极老龄化下我国面临的现实困难和挑战,应该首先明确的一个基本原则是,要对老年人口步入老龄社会后的内在心理、精神状态、身体健康和外在行为进行全面关注、理解、支持与保障。具体而言,包括老年教育、

老年医疗、老年照护、老年志愿服务、老年权益法制建设、老年社会参与、老年经济产业等各个领域,统筹囊括了关注行为层面的“老有所为”,关注心理层面的“老有所用”,以及价值层面的“老有所成”。总之,要通过体系、制度和法规建设构筑起的一个多元化、多支柱、多功能的综合式养老服务与保障格局。当前,人口老龄化高速发展的演化速度与积极老龄化战略实施之间隐含着比较激烈的矛盾与冲突。导致这一矛盾与冲突的原因有三方面:一是政府、市场资本、社会机构、行业力量等养老保障领域的利益相关者还未形成各司其职、分工清晰、责任明确、监管到位的配合与协作机制;在应对老龄化挑战的过程中,经常因经验不足、职责不清和趋向不明而显得混乱。而我国“未富先老”“未备先老”的老龄化国情和存量多、增量多的老龄人口形势又进一步放大了相关因素的影响。二是改革开放三十多年来,总量庞大的国家财富和财富的不平等分配造成贫富差距日渐拉大。这一点在养老保障领域反映得尤其明显。因为它关乎特殊群体享有社会资源的程度及重点人员基本保障条件的落实情况。三是家庭结构改变与传统观念未变之间的冲突,加剧了老龄化的应对难度。由于计划生育政策和大规模人员流动,城市内以“四二一”为特点的小型化、核心化家庭成为主流,而农村大量适龄劳动人口外流,遗留下大量空巢、失能和高龄老人,造成农村老龄化比重高于城市。但家庭结构的变化只是表象因素,抵触、排斥接受专业化养老服务的传统观念依旧根深蒂固,制约和影响老年人不愿主动选择专业养老机构。“养儿防老”“靠子女养老”依然是大多数中国老人自发的养老选择。同时,社会大格局未给老年人投身志愿服务、社会参与和老年产业等活动创设宽松、平和、支持的外在氛围,蕴含其中的年龄歧视和对老年人价值的否定致使很多老人不自觉地产生困惑、迷茫、焦虑的情绪。他们无所适从,不知该以何种方式度过老年生活,无法正视自身价值,也找不到晚年参与社会活动、展示个人价值的路径。

在中国经济高速发展、大力推进城镇化的施政方针下,空前庞大的经济体量和显著增强的国力背后是贫富差距的拉大、群体阶层的固化和法规建设的虚置。其中城乡差距在我国老龄化进程中体现得尤其明显,这一点在第三章各部分的阐述中涉及较多,已成为影响我国推进积极老龄化战略、解决各种显性问题的关键制约。除了普遍意义上的城乡区域间和城镇居民与农村村民在享有养老服务和保障水平上的差异外,几类需要重点关注的特

殊群体——像城市里的企业下岗职工、因经营效益不佳提前内退人员和“老一代”老民工——在现行养老政策下的处境显得更加尴尬。他们一方面受困于较为窘迫的经济现状有寻求养老保障扶持的迫切诉求,另一方面又因体制残缺、机制不全和相关制度樊篱的限制,长期接受水平低、覆盖面窄、保障基准差的养老服务。在 2015 年全国“两会”上,“提高城乡居民基础养老金标准,鼓励社会力量兴办养老设施,方便农民就近城镇化”等内容被写入了《政府工作报告》。尽快缩小城乡养老服务差距,调适和缓和城乡、区域间发展上的对抗与矛盾,有针对性地重点保障和关注特殊群体的养老权益,这是实现老龄人口“老有所依”的根本保证。作为一个上下联动、密切协作、广泛动员的系统工程,我国养老保障服务体系有赖政府、社会、市场和家庭的多方努力,要求因地制宜,因势利导,逐步探索出一条适合我国老龄化实情和发展特色的调整之路。

2013 年,国务院发布的《关于加快发展养老服务业的若干意见》中提出,要加快民间资本、社会力量兴办、注资建设专业养老机构的步伐。在传统“家本位”和“居家养老”为主的生活习惯、消费习惯的影响下,社会资本投办的养老院作为一种有益补充,是改善型养老需求者的一个新选择,也是释放和提升市场潜力,迎合与满足老年人差异化需求的战略选择。目前,在养老服务与保障基础较好的国内一线城市,已初步通过出台规划、建章立制的形式勾勒出了未来几年内社会化养老服务机构的发展格局。上海市政府曾在国内率先提出“9073”的养老服务格局,即 90% 的老人居家养老,7% 的老人社区养老,3% 的老人机构养老。2010 年,北京市民政局提出了“9064”养老服务新模式,即到 2020 年达到 90% 的老年人家庭养老,6% 的老年人社区养老,4% 的老年人机构养老。广州市在《广州市养老服务机构设施布局规划(2013~2020 年)》中也提出了落实“9064”分布格局的具体实施计划,特别明确了每千名户籍老年人要拥有 40 张养老床位,机构养老在整个养老体系中要起到支撑和兜底的作用。目前,广州市 140 万老年人口,拥有 4.3 万张养老床位,到 2020 年,180 万老年人口将需要 7.2 万张养老床位,其中民营与公办比例将达到 7:3。

未来养老服务机构,作为具体承担养老服务职责的专业机构和推进养老服务与保障的重要载体,它的走向直接关乎我国老龄社会的发展形态和行进演变。因此,将展望的落脚点放在养老机构的性质界定、转型升级、运