

YLTIX

养老体系改革： 保障与家庭支撑

YANGLAO TIXI GAIGE:
BAOZHANG YU JIATING ZHICHENG

周向玉 / 著



吉林出版集团股份有限公司

养老体系改革： 保障与家庭支撑

YANGLAO TIXI GAIGE:
BAOZHANG YU JIATING ZHICHENG

周向玉 / 著



吉林出版集团股份有限公司

图书在版编目 (CIP) 数据

养老体系改革 : 保障与家庭支撑 / 周向玉著 . ——
长春 : 吉林出版集团股份有限公司 , 2018.12

ISBN 978-7-5581-6075-2

I . ①养… II . ①周… III . ①养老—保障体系—研究—中国 IV . ① D669.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 266948 号

养老体系改革：保障与家庭支撑

著 者	周向玉
责任编辑	齐琳
封面设计	悟空
开 本	720mm × 980mm 1/16
字 数	120 千字
印 张	10
版 次	2018 年 12 月第 1 版
印 次	2018 年 12 月第 1 次印刷

出 版	吉林出版集团股份有限公司
电 话	总编办：010—63109269 发行部：010—63104979
印 刷	北京虎彩文化传播有限公司

ISBN 978-7-5581-6075-2 定 价：48.00 元

版权所有 侵权必究

前 言

“蓼蓼者莪，匪莪伊蒿，哀哀父母，生我劬劳。”数千年来，中国人都将孝道奉为美德，甚至是做人做事的根本。如今，这样的传统在现实中却遇到了不少的挑战。尤其是对独生子女来说，随着父母开始步入退休行列，尤其是卧病在床时，作为家里唯一的支撑，自己如何在亲情和工作中做出取舍，已经成为一个不容回避的现实难题。

作为世界上人口老龄化程度比较高的国家之一，我国的老年人口已超过2亿，数量居世界之首，老龄化速度也是全世界最快的。更严峻的是，随着计划生育政策的持续推进，人们的生育观念也从根本上扭转，中国提前跨入低生育水平的国家行列，最终出现少子化与老龄化交织的困境。尤其是随着劳动人口流动加剧，使得“空巢”现象从农村到城市普遍存在。子女与父母团聚尚且不易，更别说床前尽孝了。

社会结构在变迁，家庭规模在缩小，传统社会“养儿防老”的养老方式已经失去其社会基础。2012年12月28日，因包含“常回家看看”条款而备受争议的《老年人权益保障法（修订草案）》，

在第十一届全国人大常委会第三十次会议上表决通过。法律明确规定：与老年人分开居住的家庭成员，应当经常看望或者问候老年人，用人单位则应当按照国家有关规定保障赡养人探亲休假的权利。草案推出后，受到了舆论的普遍肯定，被视为推进居家养老的重要制度保障。

家庭养老是符合中国传统的，但在现实面前，其实现条件却又面临“国情”困境。毕竟，对老年人来说，“久病床前无孝子”是残酷的，对单位来说，“事业发展无人用”也是不得不考虑的难题。解决老龄化问题是一个社会的系统工程，除了需要有政策给个人以支撑，还需要社会保障体系的完善——保证社会养老服务足够且标准不降低，并防止社会服务过度市场化、功利化；鼓励社会组织义工、社工参与养老事业，激发社会服务的力量和热情；强化社区服务及责任，实现有组织化的就近看护等。中共中央政治局就我国人口老龄化的形势和对策举行第三十二次集体学习。习近平总书记在主持学习时强调，制定家庭养老支持政策、农村留守老人关爱服务政策、扶助老年人慈善支持政策、为老服务人才激励政策，促进各种政策制度衔接，增强政策合力。为子女尽孝提供法律保障，通过政策性引导发挥家庭养老作用，是一个很好的开始。推动养老事业全面协调可持续发展，仍需要更多类似切实可行的保障措施。所以在当今的实际情况之下，实现养老体系的改革，完成社会保障与家庭支撑是必不可少的，也是大势所趋。

目 录

第一章	新时代的养老观念	/ 1
第二章	养老与家庭分担	/ 27
第三章	养老保险	/ 57
第四章	国家养老政策与法律	/ 83
第五章	养老体系改革	/ 109
第六章	我国城市居家养老服务标准化建设的优化路径	/ 118
尾 言		/ 151

第一章 新时代的养老观念

随着社会和经济的高度发展，我国人口老龄化快速发展带来的养老难题一直备受关注。为解决这一难题，近年来国家在完善社会养老保障体系方面进行了积极探索，在扩大制度覆盖面、提高保障水平等方面取得了较大进展。同时，也有部分制度举措如以房养老、延迟退休等遭遇重重阻力，与制度预期相差甚远。而忽视了民众自身的养老需求，忽视了民众养老观念的变迁，在一定程度上能够解释这种困局。就我国目前而言，现有养老问题研究多着重于对我国福利制度内养老保障制度、规范、政策的探索，而较少关注民众的养老观念，尤其是观念改变与养老制度安排之间的关联。那么，当下中国人的养老观念如何？人们对待老人及养老的看法是否有所转变？这些转变将对我国养老制度的未来发展产生怎样的影响？哪些因素导致了这些转变的产生？现有研究对这些问题尚未有充分讨论。本文将对这些问题展开讨论，以更好地探索我国养老保障制度的未来发展方向，应对老龄化的社会难题。

作者将养老观念内化为对老人及养老的看法、养老责任认知

及养老内容与养老方式的选择，先对我国不同历史时期民众的养老观念及社会养老实践进行回顾，探求当下养老观念的历史源流，然后基于一项全国性调查来考察当下中国人的养老观念，思考并探求其转变原因，最后升华为对我国养老保障制度改革的影响。

一、养老观念的时代变迁

（一）先秦时期：敬而有养、礼法约束

在养老问题上，我国从先秦时期开始就奉行孝道，并且初步形成了我国传统的养老敬老体系，尤其是先秦时期学者（尤其是儒家）的著书立说奠定了我国养老观念深厚的文化根基，并形塑了我国两千多年来养老观念变迁的基本轨迹。

《尚书·酒诰》曰：“肇牵牛车远服贾，用孝养厥父母。”《尔雅·释训》曰：“善父母为孝。”即是说孝之本义在于“善事父母”（《说文》），给予父母以物质方面的供养。除了基本的物质供养外，先秦时期的养老观念更注重孝的内涵，即精神层面对父母的尊敬。孔子言：“今之孝者，是谓能养，至于犬马，皆能有养；不敬，何以别乎？”（《论语·为政》）。在此基础上，孟子提出了“博爱”“广敬”的概念，将最初产生和存在于家庭中的孝悌观念推广到整个社会，提出了“老吾老以及人之老，幼吾幼以及人之幼”的思想（《孟子·梁惠王上》），这种“养老敬贤”“敬老慈幼”的思想体现了人类文明发展的新高度。

同时，以血缘为基础的家庭经济形态在先秦时期已基本完成，中国传统的家庭养老已成为最主要的养老方式。类似于现有法律框架下，子女对父母有赡养义务的规定，先秦时期特别强调家庭赡养的职责与义务。如《孝经》里所言：“孝子之事亲，居则致其敬，养则致其乐，病则致其忧，丧则致其哀，祭则致其严。五

者备矣，然后能事亲。”除了严格的礼仪约束外，国家已高度重视敬老养老保障机制的建设。

首先，先秦的各个朝代设立专职人员管理养老事务。如“太宰”，职责是通管全国事务，“以生万民”；如“大司徒”，职责为“以保息六养万民”；如“乡大夫”，具体登记“免除赋役”的老者信息等。

其次，国家对鳏寡孤独者设有抚恤养老的政策。《礼记·王制》曰：“少而无父者谓之孤，老而无子者谓之独，老而无妻者谓之嫠，老而无夫者谓之寡。此四者，夫民穷而无告者，皆有常饩”。

最后，养老教化在先秦时期就已初见端倪，体现为“学中养老”。养于学，是将有智慧的老人奉养在学校，教人以孝悌之道，其不仅是一种养老方式，更是为了兴教化，明人伦。

这个时期虽然没有制定明确的社会养老保障体系，但整个社会形成了尊老的礼法，并十分注重“孝”的伦理规范和宗法道德，强调孝亲和尊长的思想观念。

（二）秦朝—清朝：养敬并重、保民而王

自秦以降，随着儒家思想体系独尊地位的确立，中国封建社会中传统的养老观念无论从思想体系还是社会体系都基本趋于稳定。

这一时期，不但老人的社会地位继续提高，国家在老人的物质赡养力度上相比先秦时期也有所加大。汉文帝时规定“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”（《文帝纪》）。明太祖朱元璋时期，“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”（《太祖本纪》）。按照古人日食米一升，岁用绢一匹的消费能力来计算，不用说汉文帝的“赐

米人月一石”，就算是明太祖时期“月给米五斗”都够家里老人衣食无忧的。可见当时除了固有的家庭养老方式外，实际意义上的社会养老方式也有了发端。在制度方面，这一时期也多有建树，如完善了类似现代的“退休金”制度，对“致仕”官员有着非常详尽的规定；在机构养老方面，国家常设专门机构如养济院、福田院给予老人以照顾。宋神宗时期，“凡鰥、寡、孤、独、癯老、疾废、贫乏不能自存应居养者，以户绝屋居之。无，则居以官屋，以户绝财产充其费，不限月”（《食货志》）。明太祖时期，“初，太祖设养济院收无告者，月给粮。设漏泽园葬贫民。天下府州县立义冢。又行养老之政，民年八十以上赐爵”（《食货志》）。

不可否认，这一系列的措施对于受惠者来说是莫大的恩惠，但从深层次意义上看，其无一不体现着统治阶级在“孝治理论”上的政治诉求。西汉是中国历史上“以孝治国”王朝的先例，汉代皇帝多以“孝”为谥号，如孝惠帝、孝文帝、孝武帝等，它建立了以孝为核心的社会统治秩序，把孝作为自己治国安民的主要精神基础，用以维护君主权威从而实现对整个社会的控制。

值得注意的是，这一时期的养老举措虽已开始超越社会救济层面，向国家义务层次迈进，但孝道进一步沦为强化君主独裁、父权专制的工具，“父母有不慈儿女不可不孝”逐渐成为世人普遍的养老观，养老实践开始随着封建专制走向极端化。

（三）清末—民国：“非孝”尊老、制度义务

进入近代社会，尤其到了晚清民初，西方文化的入侵使民主自由的思想深入人心，人们批评封建文化专制性、绝对性的同时，开始重新考量带有浓郁封建色彩的养老观，“非孝”思潮盛行。人们认为，“反孝”是“反封建”至关重要的一点，如果不把孝道反掉，忠君的思想也就反不掉，故一时出现了《孝经》中

二十四孝故事的批评与反对。不同的是,这种“非孝”思潮只是批判具有封建色彩的不合理之处,对中国传统文化中的尊老、敬老传统并无推翻和反对之意。相反,当时的人大力提倡“尽孝”,并将该概念提高到“尽忠”层面,作为团结民众抗击帝国主义侵略的思想武器,如孙中山先生所言“现在世界上最文明的国家,讲到孝字,还没有像中国讲得这么完全。所以孝字更是不能不要的……要能够把忠孝二字讲到极点,国家便自然可以强盛”。

这一时期中由于西方福利思想的渗透,我国养老实践开始从传统的道德义务向制度义务转变,并且救养主体从家庭和宗族向社会力量转移。晚清民初,帝国主义的无情进攻使中国时局动荡,战乱频繁,鳏寡孤独及贫病者剧增。国家逐渐突破传统的施舍恩赐理念,开始强调国家责任,服务理念也从单纯的“救养”向“救”“养”“教”三位一体转化,如三民主义“在批评现实社会的基础上,指出中国传统宗族福利保障的狭隘性,认为只有建立‘公养’‘公教’与‘公恤’的福利保障制度,人类才能真正走向大同”。与观念转变对应,在制度设置上,国内也开始将西方的养老年金制度、退休制度及社会保障和社会保险经验引入本土,进行了相关实践。根据已有的文献推断,这一时期本土民间组织与西方进入本土的教会组织较早进行了养老会的尝试,并且应该是经过政府“照准”并“备案”的。虽然没有充分的证据,但这种养老会和与之相关的“年金制”早于政府的政策和制度设置,并且极有可能影响了政府对公职人员退休和养老制度的改革。据有关资料记载,1928年11月,上海市颁布了《职工退休待遇暂行办法》,规定工人年满50岁、公务人员年满60岁退休时,由雇主发给养老费,养老费按劳动时间的长短计算。1943年11月,国民政府公布了《公务员退休法》,对公务员领取退休金的具体

情形（七种）做了详细规定，这之后关于养老的制度建设还在不断增加。

总之，这一时期养老观念和养老实践已经初步完成近代化的转型，但这种转型受制于当时的具体历史背景，既不是覆盖全国的，也不是始终具有连续性的，甚至很多制度在文本上相对完善，但在实际工作中并未得到很好的贯彻执行，这也是当时理念和实务工作中的局限所在。

（四）革命年代—计划经济时期：养老光荣、集体帮扶

到了革命年代这个特殊时期，帝国主义、封建主义和官僚资本主义三座大山的压迫使得当时的国家处于内忧外患之中，社会上缺乏建立社会保障制度的基本条件，领导者无暇顾及民众的养老问题。加上当时社会普遍贫穷，物质财富极度匮乏，当时人们养老主要还是依托于家庭和个人。这一时期，民众的革命热情高涨，他们纷纷积极响应共产党人的号召，不希望在养老方面给国家增添负担，在国家强制实行社保之前，老百姓一直采取的是“积谷防饥”的养老方式。在当时，这种养老方式被认为是光荣的，值得赞颂和提倡的。

新中国成立之后，领导者十分清楚国家的福利制度对政权合法性的重要意义，于1951年颁布了第一部全国性社会保障法规——《劳动保险条例（试行）》。条例公布当天，报纸被竞购一空，职工群众争先阅读，工人们欢呼“社会主义好，养老有劳保”，有的人甚至把自己准备养老的积蓄全部捐给国家购买飞机大炮，支援抗美援朝战争。同时，养老问题也逐渐提高到法律层次。1950年颁布的第一部法律《中华人民共和国婚姻法》规定，“父母对子女有抚养教育的义务，子女对父母有赡养扶助的义务，双方均不得虐待或遗弃”。这种扶助义务的确定在随后的法律修改

中,从核心家庭扩大到了大家庭,这意味着人们只有在家庭而且是大家庭彻底破产后,才有可能获得国家和社会的帮助。1954年颁布的宪法也明确规定“父母有抚养教育未成年子女的义务,成年子女有赡养扶助父母的义务”。在随后的养老保障制度探索中,由于当时我国的社会保障制度处于刚起步阶段,养老保障制度体系并不像当下这么健全,仅仅只在城市探索实施,并且只覆盖单位职工,故在制度保障上存在一定的城乡差异和群体差异。为此,在城市国家通过单位努力实现对养老的各种帮扶;在农村则形成了对五保户提供保吃、保穿、保医、保住、保葬的五保制度。同时,国家通过提倡“养老光荣”的社会主义新观念,打破了人们的思想枷锁,发挥了人民群众的积极性。虽然在当时有着诸多局限和不足,但为之后全国性社会保障制度的建立奠定了十分重要的基础。

(五) 改革开放时期:孝敬弱化、多元养老

改革开放年代经济社会的巨大变化,使得社会的养老观念开始有弱化的趋势。

首先,国家意识形态发生转换,这一时期开始鼓励人们追求“独立自主”,呼吁公民实现“个体价值”。家庭责任中的“个人权利”开始受到特别关照。

其次,社会流动的加速推进,“父母在,不远行”的孝亲敬祖观念逐渐发生改变,越来越多的年轻人远行寻求发展机会,以追求个人利益和实现自我价值,我国传统“侍奉在侧”的孝亲模式被打破,厌老、弃老、不养老的社会现象有增多的趋势。

再次,伦理观念与价值倾向迅速变化,市场条件下年轻一辈的家庭地位和社会地位显著提高,他们可以在就业、恋爱、成家等大事件上自己做主,而不用听从长辈的安排。而老一辈的绝对

权威转向平等化，我国延续已久的崇老文化随着老年人地位的降低而衰退，传统的家庭伦理基础开始动摇。

最后，西方文化尤其是养老文化对中国民众的影响。不同于我国“孝亲敬祖”的伦理观念，西方呈现出的是松散的家庭关系及疏远的亲子关系，而这种独特的养老文化使得养老从来就不是家庭的必然责任。随着对外开放程度的扩大，这种养老文化不断入侵，日益影响我国传统的养老观念。

同时养老实践也随之改变。家庭养老虽仍然是基本养老方式，其趋势却不断弱化，多元化的养老模式开始不断出现并被大力提倡，国家从内在的社会意识系统到外在的社会保障制度都开始有了新的变化。这一时期，单一的“国家—单位（集体）保障”瓦解，新的多元化的社会养老正在形成中。通过一系列的“摸着石头过河”的不断实验性的文件及其改革，逐步确立了由国家、企业和个人共同负担的多元养老筹集模式。此外，市场经济环境下由社会力量举办的各类新兴养老方式开始不断涌现并得到国家的大力提倡。2000年国家民政部颁布了《关于加快实现社会福利社会化的意见》，鼓励民间资本进入养老服务业，尤其鼓励倡导居家养老、社区养老以及机构养老等新兴养老方式的发展，并针对养老产业的发展制定了优惠政策。据有关资料显示，截至2004年底，我国已有城乡各类养老服务机构38111个，拥有床位254万余张。虽然与老年人口总量相比人均水平较低，但社会化的多元养老方式已有了实质性的发展。

二、当下中国民众的养老观念

（一）研究方法设计

为了探求当下普通中国人的养老观念，2014年4—8月课题组进行了一次全国性问卷调查。调查计划在全国范围内选取680

位居民作为受访人,抽样方式具体采用二阶段抽样方法。第一阶段根据随机抽样原则在东、中、西部省市自治区各抽取2个省级行政单位,再根据2010年我国第六次全国人口普查数据中各省的人口比例,确定各省的调查对象数量。第二阶段同样根据随机抽样原则在6个省级行政单位中抽取相应数量的调查对象。各省受访人的年龄均在18岁以上,其年龄、性别、户籍状况、受教育程度等基本信息与第六次全国人口普查数据保持一致。按照此标准,调查员采用面对面或者网络问卷的方式接触受访人,完成各省市的调查。

本次调查计划收回问卷680份,最终回收问卷640份,其中有效问卷588份。有效问卷中,男女比例为48.6:51.0,城乡人口构成比为53.0:46.8,各年龄段的分布依次为18~28岁占30.0%、28~45岁占30.3%、45~60岁占23.0%、60岁以上占16.8%。2010年我国第六次人口普查数据显示,当年全国人口男女比例为51.2:48.8,城乡人口比例为49.68:50.32,60岁及以上人口占全国总人口的比例为13.26%。显然,本次调查在性别、城乡背景和年龄构成上与全国人口普查数据非常接近。样本受教育程度分布为小学及以下占11.3%、初中占12.8%、高中或专科占22.7%、大学及以上占52.9%,这与普查数据中全国人口受教育程度小学为26.8%、初中为38.8%、高中为14%、大学及以上为8.9%的数据有较大差异,然而考虑到本次调查对象仅仅包括18岁以上公民,并且不能排除受便利抽样原则的影响,样本受教育程度偏高是可以理解的。

问卷大致分为三部分,第一部分是与本文研究相关的内容包括性别、年龄、户籍状况、受教育程度、婚育状况等受访人的基本信息;第二部分将分别对18~60岁及60岁以上的两个年龄

段人群进行家庭基本信息等的调查；第三部分涉及有关养老观念的四组问题。

首先是对老人及养老的一般看法。从正反两个方面设置两个问题。第一个问题：您在多大程度上认可“家有一老，胜有一宝”？从“非常认可”到“非常不认可”共五个等级。第二个问题：借鉴鲍嘎德社会距离量表中的一个问题，询问受访人“如果您因为各种原因不能尽到赡养义务，您觉得自在吗？”备选项从“非常不自在”到“自在”，另补充一个备选项“不知道”。

其次将养老观念操作为养老内容、养老责任、养老方式三方面内容，并分别进一步操作如下。

1. 养老内容

在界定养老内容时，国内外学术界有着较为统一的划分。K. W. Schaie 和 S. L. Wills 在其所著的《成人发展与老龄化》中将其描述为经济依赖、身体和情绪依赖，国内多数学者（穆光宗等）认为养老涉及经济或物质的供养、生活照料以及精神慰藉。鉴于此，本文将养老内容划分为物质赡养、生活照料以及精神赡养三个方面，并询问受访人“您认为下列内容哪项对老年人生活最重要？”得以测度受访人对老年生活内容的需求和期待。

2. 养老责任

主要为了测度受访人对于养老责任的认知与态度，主要问题为两个：第一，询问受访人“您认为下列主体哪个最应该为养老负主要责任？”备选项为“个人”“子代”及“政府”，另设一个“其他”选项。第二，您在多大程度上认可“养女儿也能防老”？从“非常认可”到“非常不认可”共五个等级。

3. 养老方式

鉴于目前学术界没有对我国养老方式的统一划分，我们在问

卷中只列出了几种主要的养老方式,包括“与子女共居养老”(“与老伴)独居养老”“养老院、敬老院等机构养老”“居家养老”“社区养老”“老人互助养老”以及新提倡的“以房养老”等几个指标。

(二) 研究发现

1. 对老人及养老的看法

当下中国民众对待老人及养老相关问题的看法,将直接影响人们的养老实践。如表 1-1 所示,高达 72.3% 的受访者表示,家里有老人不会有不舒服的感觉,认为“老人是宝,积累了很多生活经验”“虽然老了,但也应该尊敬他们”,表示认可老人的社会地位和家庭地位。另外,有 21.1% 的受访者表达了中立的态度,只有 6.3% 的受访者不认可“家有一老,胜有一宝”的说法,仅有 0.3% 的极少数受访者表现出排斥甚至歧视老人的态度。而在所有受访者当中,城镇受访者对老人的认可程度要比农村受访者高出将近 10%。

表 1-1 您在多大程度上认可“家有一老,胜有一宝”? (n = 587)

态度	非常认可	认可	中立	不认可	非常不认可
有效百分比 /%	27.8	44.5	21.1	6.3	0.3

不仅如此,在“如果不能尽到赡养义务,您觉得自在吗?”的调查中,绝大多数人(93.5%)表示会感到不自在,极少数的一部分人(5.3%)表示“无所谓、不知道”,只有 1.2% 的受访者明确表示,就算自己不能尽到对父母的赡养义务,也不会觉得不自在(见表 1-2)。

从调查结果来看,我国居民对老人的认可程度较高,也并不否认或抗拒自身的赡养义务。可见,人们在总体上是保持家庭养老观念,并且渴望家庭养老。如此,为何又以厌老、弃老等家庭伦理失范现实频现报端?是改革开放时期孝敬弱化趋势有了改变