

社会保障橙皮书 2017

ORANGE BOOK OF SOCIAL SECURITY 2017

国际社会保障动态

积极老龄化战略下的社会保障

DEVELOPMENTS AND
TRENDS OF GLOBAL
SOCIAL SECURITY POLICY

上海财经大学公共经济与管理学院 公共政策与治理研究所

张熠 主编 郑春荣 副主编

橙皮书

 上海人民出版社

社会保障橙皮书 2017

ORANGE BOOK OF SOCIAL SECURITY 2017

国际社会保障动态

积极老龄化战略下的社会保障

DEVELOPMENTS AND
TRENDS OF GLOBAL
SOCIAL SECURITY POLICY

上海财经大学公共经济与管理学院 公共政策与治理研究院

张熠 主编 郑春荣 副主编

 上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

国际社会保障动态:积极老龄化战略下的社会保障/
张熠主编.—上海:上海人民出版社,2017
(社会保障橙皮书)
ISBN 978-7-208-14925-0

I. ①国… II. ①张… III. ①人口老龄化-社会保障
-研究-世界 IV. ①D57

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 302177 号

责任编辑 王舒娟

封面设计 王小阳

国际社会保障动态

——积极老龄化战略下的社会保障

张 熠 主编 郑春荣 副主编

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.co)

世纪出版集团发行中心发行 常熟市新骅印刷有限公司印刷

开本 720×1000 1/16 印张 31.75 插页 4 字数 524,000

2017 年 12 月第 1 版 2017 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-14925-0/D·3143

定价 95.00 元

《国际社会保障动态》年度系列报告

学术委员会

学术委员会主任：丛树海

学术委员会委员(以姓氏拼音为序)：

丛树海 邓大松 郭士征 汪泓 王爱萍

俞卫 郑秉文 郑功成 左学金

《国际社会保障动态——积极老龄化战略下的社会保障》

作者名单

- 主 编 张 熠
副主编 郑春荣
总 论 张 熠
第一章 郑春荣
第二章 郑春荣
第三章 张 熠、葛广晟
第四章 汪 伟、罗小兰、刘玉萍、刘雨朦、张书博
第五章 张 熠
第六章 余央央
第七章 冯经纶
第八章 杨翠迎
第九章 张 熠
第十章 于 宁
附 录 张 熠、张书博

序

90年代初期,我开始师从席克正教授攻读财政学博士学位,在学习和研究财政学理论的过程中,我进一步认识到财政支出问题将成为财政学理论和实践至关重要的核心——至少是比我们之前对财政学收支关系的认识更加重要,而社会保障和社会福利支出将成为财政支出不断增长的基本趋势。有鉴于此,我将博士论文的选题定为《社会保障经济影响的理论分析》。

从那时研究和撰写以社会保障为题的博士论文算起,我对中国社会保障理论与实践的关注已经有20年以上的时间。在这20年里,由于本人的懈怠和才疏学浅,没能在学术上有所成就,但我见证了我国社会保障在理论研究与制度建设上取得的巨大成就,如今,社会保障已不仅是学术界也是全社会最关注的问题之一。2012年我国城镇五大社会保险基金收入达到28910亿元,支出22182亿元,累计结余35679亿元。如果把我国社保基金纳入全国财政预算,那么,2012年的社保收入(如果算是一种税种——社会保险税的话),已超过增值税,成为第一大税种;2012年社保支出已超过教育支出,成为我国第一大财政支出项目。在丰硕的理论和实践成果面前,作为学者和研究人员,我们应更加理性地思考我国社会保障制度建设的长期趋势和整体设计,应加强对社会保障理论和思想的基础性研究和实证研究,直面我国社会保障在理论和实践中存在的问题,着力解决人口老龄化带来的“未富先老”、“老年服务”和“筹资与支付”等难题,着力解决群众的就医难、看病贵,以及“大病负担”等问题,更好地担负起时代赋予我们的历史重任。

上海财经大学社会保障学科的各位同仁齐心协力,经过长时间的准备,在撰写和出版了《各国社会保障丛书》的基础上,现在又以关注和研究国际社会保障动态的战略眼光,撰写了社会保障橙皮书,并计划每年出版一本,既将各国社会保障的改革动态汇集和分析给读者,也以每年一个专题的方式就我国社会保障的

相关专题进行比较研究。难能可贵的是,课题组还计划每年都深入实践,将各该专题的国内改革发展的地方实践总结出来,形成案例,介绍给读者,供学习研究参考之用。2013年的橙皮书所调查和总结的案例,既有经济发展水平相对较高的江苏太仓市,也有经济发展水平相对较低的广东湛江市,两市的大病医疗保障实践表明,因地制宜地开展大病医疗保障,无论其经济发展水平高低、无论其财政规模能量大小,都是可以有所作为的。

借本社会保障橙皮书出版之际,谈以下三点想法。

一、橙皮书系列报告的定位:他山之石,可以攻玉

一个国家的社会保障制度离不开该国特定的历史背景、社会传统和经济发展水平,与此同时,各国的社会保障制度也有许多共通之处,特别是欧洲一些国家对社会保障制度的探索已持续了一个多世纪,其积累的经验教训弥足珍贵。为此在整个20世纪80年代中期至90年代,有不少学者对国外社会保障制度进行了介绍和比较,发表了许多论著,推动了我国社会保障的制度设计和理论研究。

当前,国际国内形势都发生了很大变化。国际上,全球性人口老龄化所引发的养老金制度改革问题、社会保障和社会福利过度提供带来的低效率和财政负担、收入分配不公带来的社会排斥、离婚率和未婚率的持续攀升以及少子化严重影响了家庭保障功能、全球性金融危机所引发的养老基金贬值、持续经济低迷形成的长期失业问题等等,使得许多国家都在积极着手对其原有的社会保障制度进行调整和改革。在国内,我国面临着未富先老的人口状况、人口快速城镇化、人们健康水平的快速提高以及对健康保护的进一步要求、产业升级与转型、就业形式多样化、经济全球化的挑战和收入分配差距不断加大等问题,使我们正在建设的社会保障制度体系,面临着新的问题与挑战。他山之石,可以攻玉。在新的形势下,很有必要进一步了解各国社会保障制度发展与改革的近况,深入了解各国社会保障制度的内涵,汲取他国经验与教训,为我国社会保障制度建设提供有效借鉴。

橙皮书系列报告旨在归纳总结世界各国最新的社会保障改革实践的基础上,提出可供我国社会保障改革借鉴的经验与教训。正如今年橙皮书中的分析,南欧

国家的“福利病”、拉美国家的“贫困陷阱”，不仅要在我国社会保障基本制度建设过程中予以高度重视，引以为戒，而且在实践中要努力避免。以史为鉴，以邻为鉴，可使中国的社会保障改革未雨绸缪，少走弯路。

二、上海财大社会保障学科的发展思路：汇聚中外，兼容并蓄

汇聚中外英才，是上海财经大学长期以来所贯彻的办学理念。在学校创办之初和上世纪50年代，上海财经大学就汇聚了一大批海外留学回国的学者，近年来，上海财经大学又加快了国际化建设进程，迎来新一批的学成回国人员。目前，仅社会保障学科所在的公共经济与管理学院，就有一批从美国、加拿大、德国、日本等著名大学包括美国南加州大学、美国佐治亚理工学院、美国北卡大学夏洛特分校、美国佛罗里达州立大学、美国加州大学伯克利分校、美国纽约大学、美国弗吉尼亚理工学院、日本大阪市立大学、日本东京大学、美国普渡大学、美国芝加哥大学、美国耶鲁大学、美国哥伦比亚大学、美国约翰·霍普金斯大学等世界名校毕业的博士。同时，国内毕业的社保教师也都有在国外大学访学访问研究的经历，整个社会保障学科团队对国内外社会保障理论和基本制度比较熟悉，成为一支年轻有为、知识结构合理、不断追求的学术团队。

围绕社会保障，多学科兼容并蓄，共同研究“大社保”问题。笔者非常赞成许多同行的观点：社会保障的研究不能局限于某一学科，要鼓励多个学科从不同的角度展开研究。在上海财经大学，汇聚了各个学科的研究者，从政治学、社会学、公共管理、金融学、财政学以及理论经济学等不同视角对社会保障进行研究，取得了一定的成效。今后，我们还将采取双聘、特聘制度，组建多学科协同、校内外协同的研究机构，进一步促进不同学科不同学校学者之间的交流与合作。

三、社会保障橙皮书：求新求真，填补空白

目前国内已经出版的社会保障发展报告至少有五本，例如武汉大学社会保障研究中心的《中国社会保障改革与发展报告》、中国社科院的《中国社会保障发展报告》、郑秉文教授主编的《养老金发展报告》等等，这些社保发展报告的体系较为完整，数据翔实，对问题的剖析也十分到位，在学界具有重要影响，对我国社会保障实

践具有很好的指导意义。上海财经大学推出的社会保障橙皮书系列报告,不能搞重复建设。橙皮书的撰写,必须既与国内已出版的社保发展报告形成互补,又能充分发挥上海财大社保学科的研究特色。为此,我们进行了几轮充分的论证,认为有必要在介绍国外社会保障改革与实践、指导我国社会保障改革与实践方面发挥独特作用。因此将橙皮书定名为“国际社会保障动态”,旨在系统地、定期地介绍国外社会保障的最新实践,配合国内社会保障热点问题的研究,提出一些可供我国借鉴的有益经验。实际上,早在2009年,上海财大已经组织科研团队开始系统地研究国外社会保障制度,例如全校十多位学者编写的《各国社会保障制度丛书》,已出版12种,总字数达400万字,既包括欧美主流发达国家的社会保障制度,也包括智利、新加坡等新兴经济体的社会保障制度,在各国社保制度的研究方面积累了较为完整的资料,也培养出一支较为齐整的研究队伍。因此总体上看,橙皮书的定位是合理的,也是可行的。

每年的橙皮书主要由“年度国际社会保障运行情况分析”和“主题报告”两部分组成,具体分为四大部分:

第一部分,是对上一年度世界各国社会保障制度运行、改革与实践的情况进行总结、归纳。在写作上要求数据新而全,每年的写作具有连续性,让读者对各国社保制度的最新情况一目了然。

第二部分,是对上一年度和近年世界各国的社会保障制度热点进行专题介绍。例如,今年橙皮书对退休年龄、公共医疗卫生政策、长期护理、工作福利等问题展开了专题介绍。

第三部分,是主题报告,这是每年社会保障发展报告的重头戏。每年我们根据国内外社会保障改革的热点问题选择一个研究主题,例如今年橙皮书的主题是“全民医疗保障体系建设”。在主题报告中,首先系统介绍该项制度在世界各国的建设、运行情况,剖析各种制度模式的起源、成因与优劣;其次,介绍该制度在国内的实施情况,并进行至少两个实地案例调研;最后,在融会贯通国内外分析的基础上,提出适用于中国的制度模式。

第四部分,是社保资料索引,包括上一年度世界各国社保改革大事记、世界各国社会保障主要数据汇编等内容。

橙皮书要体现“新”、“真”。“新”是指数据和资料必须是最新的、尽可能地采用第一手资料或各国政府直接公布的数据;“真”是指写作必须严谨,每年必须有实地

调研案例,充分反映事实。如果能达到这两个要求,相信橙皮书对国内社会保障理论与实践会有其一定的独特作用。

衷心希望上海财经大学社会保障研究团队以橙皮书的出版为契机,多向国内外同行学习,打造一支高水平的社会保障教学科研团队,为我国社会保障改革事业作出更大的贡献!同时,笔者也非常期待国内外学者不吝批评,使橙皮书系列报告能够日臻完善,成为社会保障界的“新品牌”。

丛树海

总 论

老龄化是一个历久弥新的世界性问题。在过去一百多年的时间里，人类各年龄段的死亡率均有了显著的下降，预期寿命呈现出稳定的长期增长趋势。研究表明，早期死亡率下降主要发生在儿童时期，后蔓延至青壮年时期，目前这种死亡率下降越来越体现在老年人群之中。事实上，在漫长的人类历史中，人类的极限寿命几乎维持不变，直至 20 世纪 50 年代以来，极限寿命的延长趋势才变得越来越清晰。死亡率和预期寿命的显著变化带来了老年人口数量的大幅增长。同时，在 20 世纪 50—60 年代许多国家出现了“婴儿潮”，如今婴儿潮时期出生的大量人口正在陆续步入老年期。而 80 年代之后，低生育率在一些国家引发了“人口内爆”问题，即年轻劳动力不足。这些人口特征变化导致众多国家老年人口赡养率急剧上升，对养老金体系、医疗体系、养老服务体系、财政体系、劳动力市场等产生了巨大而深远的影响。

那么，我们应该以何种眼光和态度来看待老龄化呢？一种观点是“消极”的，即将老龄化视为社会经济挑战和发展威胁，将老年人视为价值创造功能低下的群体，或者说社会经济负担。但是出于人道主义的考虑或同情心的作用，有必要保障老年人的基本生活。另一种观点是“积极”的，即将老龄化视为社会经济发展的自然过程，甚至说是一种成就，将老年人视为仍然极富有生产力的群体，依然可以在社会生产、家庭生产、社会建设等方面发挥至关重要的作用。保障老年人的生活是一种对其一生价值创造的事后回馈，更是社会不可推卸的义务。“消极”和“积极”绝非单纯的观念差异，其对实质的政策讨论也具有重要的意义。

2002 年，世界卫生组织提出了以“健康”、“参与”和“保障”为核心理念的“积极老龄化”建议。15 年来，“积极老龄化”从一个抽象概念不断渗透到了世界各国应对人口老龄化的许多政策之中，包括健康、财政、劳动、社会、家庭与社会保障。

中国已经是世界经济和老年人口增长贡献最大的国家。为了应对人口老龄化问题,过去几十年中我国已经开展了许多改革,包括改革和调整养老金体系、加速发展老年服务业、实施医疗体系改革、扩展社会保障覆盖面、建立国家社会保障储备基金等等,并且还有延迟退休年龄、机关事业单位和企业双轨制改革、社保基金入市等更多改革措施正在酝酿和进行之中。这些政策固然对缓解老龄化的冲击有着重要的作用,但也普遍仅具有单方面的效果,容易陷入零和博弈的困局,在“保障”和“可持续性”之间游走而艰难地寻找平衡点。“积极老龄化”的着眼点则不同,它试图变负担为资源,消除老年人价值创造中的各种障碍和负面激励,起到四两拨千斤的作用。如果一个老年人从资金和服务的受助者转变为社会价值和服务的提供者,显然这将产生双倍的效果。例如,在养老保险和医疗保险体系中,如果老年人从待遇领取者转变为工作缴费者,则社会保险基金收入增加而支出减少。在养老和护理服务体系中,如果老年人从服务的接受者转变为养老服务的提供者,则养老服务需求减少而供给增加。因此,如何能够找到和启动老年人从受助者到价值创造者这一关键的“转换门”,这个问题的重要性不言而喻。“积极老龄化”为我们提供了转换门,而且不止一个,是三个,即“健康老龄化”、“生产老龄化”和“安全老龄化”,概括为“健康”、“参与”和“保障”这三大理念。

“健康”、“参与”和“保障”三大理念是一个有机的整体。“健康”是“参与”的前提。只有伴随寿命延长,健康同步改善,老年人参与社会生产和家庭生产才具有可能性。这就要求我们战胜老年疾病和精神心理障碍,使老年人能持续地保持自理能力、活动能力,甚至工作能力。“参与”是积极老龄化的核心。实现“参与”这一理念,既需要一定的制度保障老年人的权利,也需要增强老年人参与社会和家庭建设的能力,并且激发老年人产生“参与”的意识和动力。这就要求我们消除对老年人的就业歧视,改善老年人参与社会和家庭建设的环境和设施,开展广泛的老年教育和职业培训,制定更富有激励性的社会保障和财政税收政策等等。“保障”是“参与”的托底,意味着在老年人价值创造功能衰退后能够享有充分的保护。这需要避免在一些国家发生的保护不力的现象,也需要避免另一些国家保护过度产生的道德风险,更需要设计富有甄别性和激励性的社会保障政策。概括来说,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”的机会能发挥最大效益的过程。

必须看到在应对人口老龄化的理论和实践中,我们离这一目标还有多么遥远

的距离。当前预期寿命的延长并未伴随着健康年龄的同步增加,老年失能和半失能人数正在增加。根据2010年第六次人口普查数据,我国城市老年人口劳动参与率仅在30%左右。从20世纪90年代以来,我国实际退休年龄始终徘徊在53—55岁之间。在养老保险等一些领域,社会保障基金已经开始出现支付压力,在另一些领域,如养老服务等,则存在待遇和覆盖面的巨大缺口。很多领域甚至是同时存在财政不可持续的危​​险以及待遇和覆盖面不足的隐忧。

积极老龄化还是应对人口老龄化一种近乎“零副作用”的良方。如我们所见,多数应对人口老龄化的策略都具有显著的副作用。例如,提高社会保障缴费率固然有助于维持财政和社会保障基金的可持续性,却意味着对劳动力市场的扭曲效应和当前在职者收入的下降。提高退休年龄固然有助于增加养老基金缴费收入和减少基金支出,但对于处于待业失业状态或劳动技能遭淘汰的老年人,延迟退休将造成巨大的福利损失。控制养老金待遇增长则可能造成老年贫困现象的蔓延。从现收现付制转向积累制的系统性养老金改革意味着必须克服巨大的转轨成本。积极老龄化则不然,它着眼于消除老年人参与社会和家庭建设的障碍,这有利于老年人力资源作为生产要素的活力迸发;它着眼于改善与老年人参与相关的法律、环境和设施,这实际上是为老年人参与提供的公共品;它着眼于消除社会保障体系对老年人参与的负面激励(如道德风险),这有利于改善信息不对称造成的社会福利损失。总之,积极老龄化试图跳出代际的零和博弈,达到共赢,这也更有可能最大化社会福利。

实施“积极老龄化战略”正当其时!在2016年中共中央政治局第三十二次集体学习时,习近平总书记指出:“要着力发挥老年人积极作用。要发挥老年人优良品行在家庭教育中的潜移默化作用和对社会成员的言传身教作用,发挥老年人在化解社会矛盾、维护社会稳定中的经验优势和威望优势,发挥老年人对年轻人的传帮带作用。要为老年人发挥作用创造条件,引导老年人保持老骥伏枥、老当益壮的健康心态和进取精神,发挥正能量,作出新贡献。”本年度橙皮书将积极老龄化战略下的社会保障作为主题,希望通过选择典型国家,对这些国家在积极老龄化方面的理论与实践进行深入总结和分析,并结合我国人口老龄化背景和已有的政策实践,与研究者和各位读者共同对上述问题进行一些思考。

本书第一编沿用以前的惯例,对本年度国际社会保障动态及热点进行梳理,在第一章我们回顾了2016年和2017年全球经济增长状况。从国际范围内各主要国

家的经济发展态势来看,世界经济可以用“五低二高”来概括,即:低经济增长、低国际贸易流量、低通货膨胀、低投资增长、低利率;高债务水平、高度依赖货币政策。2017 年是全球金融危机爆发 9 周年。回顾过去 9 年,OECD 组织各国的经济增长,总体低速平稳,但复苏乏力。从全球人口和老龄化趋势来看,总体人口增长依然迅速,但各个国家之间存在显著的差异。人口增长主要发生在非洲地区、印度以及美国等移民国家,而在亚洲、欧洲,人口老龄化趋势正在加速。2008 年全球金融危机爆发以后,各国的社会保障支出有了较大增长,占 GDP 的比重也有所上升,OECD 组织 34 国平均社保支出比重由 2007 年的 19.2% 升至 2010 年的 22.0%,目前已趋于稳定,略有下降。从支出结构来看,老年福利支出仍是最大的支出项目,OECD 组织中的欧洲国家平均占比高达 53.5%,超过了社保支出总额的一半,但疾病伤残支出和失业支出有明显上升的迹象。2016 年,OECD 组织各国的平均失业率略有降低,部分国家已经恢复甚至低于 2008 年国际金融危机前,但西班牙、法国等国家的失业率仍居高不下。青年失业率较高依然是各国在就业管理中面临的主要问题之一,青年失业率较高也成为青年群体中贫困率升高的主要原因。

在退休年龄方面,男性实际退休年龄大多依然低于法定退休年龄,但东亚的日本和韩国都表现出了显著的不同,实际退休年龄高于法定退休年龄,老年劳动参与率维持在极高水平,远远超过同期的 OECD 国家。这一特征非常值得深思。而且日本和韩国与我国同处东亚文化圈,为什么日韩拥有如此高水平的老年劳动参与率,而我国城市老年劳动参与率却非常低,探究日本和韩国的经验显然非常必要。有鉴于此,在本年度橙皮书中我们特别选取了日本和韩国作为国际比较研究对象。在研究中,我们发现日本和韩国在积极老龄化方面确实有许多宝贵的经验值得我们吸取。

在第二章,我们选取了当前国际社会保障的若干热点问题。第一个热点是关于不平等的讨论,在富裕国家,儿童福利水平存在显著的差异。这一不平等性不仅直接损害社会公平和正义,而且由于儿童福利水平可能具有长期的人力资本效应,因此也极有可能损害社会流动,造成阶层固化。第二个热点是美国“奥巴马医改”在特朗普总统执政后面临被废除的危险,这既反映了在医疗改革方面,美国各方在医改思想和政策上的分歧与争议,也显示了在所谓西方民主社会保障改革随政治周期产生的不稳定性 and 不确定性。第三个热点是美国爆出了历史以来最大的社会保障欺诈案件,而且涉案金额高达 6 亿美元,这一事件反映了在美国社会保障管理

中存在的一些漏洞,值得所有国家汲取教训。

劳动力市场的改革是2017年的热点问题。我们选取的第四个热点涉及退休年龄的调整。这些年来,许多国家纷纷调整退休年龄来缓解社保基金面临的支付压力,将社会保障缴费率或税率控制在合理的区间内以保持经济的活力。在2016年和2017年,这方面的改革十分活跃,涉及的国家包括英国、新西兰、荷兰。但有趣的是,波兰政府反而选择了降低退休年龄,这一政策改革释放了许多新的信号。在过去几十年中,退休年龄改革始终建立在人口老龄化的理论上,认为退休行为主要受到身体状况和养老金等因素的影响,人口老龄化将影响社会保障基金的平衡,因此政府必须推迟退休年龄。然而,现实中,我们观察到劳动力需求对退休行为的影响,如果老年人在就业市场上缺乏竞争力,则延迟退休改革可能是不恰当的。第五个热点是法国劳动力市场的多项改革。法国失业大部分为结构性问题和经济增长乏力造成的周期性失业问题。马克龙担任法国财政部部长后实施的马克龙法案试图恢复劳动力市场的灵活性,以此来降低失业率,这些改革措施迎合了欧洲近年来“灵活保障”(flexcurity)思潮的崛起,核心思想是提高劳动力市场的灵活性,允许企业较为自由地裁减员工和雇用员工,同时提供足够的社会保障待遇。上述改革所受到的认可是显而易见的,马克龙最终在2017年5月7日赢得法国大选,并在一周后履职。马克龙的改革对于许多被劳动力市场扭曲所困扰的国家有很好的启示意义。

具有“紧缩”特征的养老金改革仍然是2017年各国改革热点问题之一。我们选取的第六个热点是巴西养老金改革遭遇困难。这项改革尽管有助于巴西养老金体系的长期可持续发展,但由于福利待遇削减和退休年龄推迟,遭遇到了巨大的阻力。这既是巴西政府面临的挑战,也是当前世界许多国家在紧缩式改革中陷入困境的一个缩影。第七个热点是澳大利亚基本养老金的领取条件的改革。改革措施涉及领取养老金起始年龄的调整、领取人身份资格的要求、困难家庭的收入资产限制、最高给付限额等等。改革的主要目的是减少老年人超前消费和过度依赖政府养老的现象,以提振老年就业、减少养老金支出的财政压力。这些参数式养老金改革(Parametric Pension Reform)措施与澳大利亚近年来的养老金改革趋势是一致的。尽管存在反对的声音,但澳大利亚的紧缩改革一直较为顺利。我们选取的最后一个热点是澳大利亚金融研究中心(ACFS)、美世咨询公司共同发布的墨尔本美世全球养老金指数(Melbourne Mercer Global Pension Index),我国养老金指数仍然

落在了较低的评分区间,主要是因为基金可持续性堪忧,同时在保障充足性和全面性方面也存在一些不足。

接下来,进入本书以积极老龄化战略为主题的核心内容。本书第二编是积极老龄化战略的理论与国际经验。

我们首先从理论上阐述了积极老龄化的主要思想。通过对积极老龄化思想演变过程的分析可以看出,积极老龄化实际上是对消极应对人口老龄化的一种反思,从最初的健康老龄化、生产老龄化一直到包含“健康”、“参与”和“保障”三大核心理念的“积极老龄化”思想的提出。“健康”是实现积极老龄化的基础,只有保持身心健康,老年人才有可能参与社会、文化等各领域的价值创造,才有可能为社会发展作出贡献。根据国际卫生组织关于积极老龄化的定义,健康是指使环境和行为两个危机因素对于慢性病和功能衰退的影响保持在低水平上,而保护因素的影响较大时,人们将会享有数量和质量都好的长寿;他们在步入老年时既能保持健康,又能生活自理,极少有人需要高开支的医疗和照料服务。那些现在需要照料的人,他们在步入老年时必然需要得到全方位的医疗和照料服务。这就需要我们完善卫生医疗系统,发展养老护理服务,促进对老年人健康的全过程预防管理。“参与”是在劳动力市场、就业、教育、健康和社会政策,以及计划都支持他们能充分参与社会经济、文化和精神生活的条件下,年老时就能按照基本人权、能力、需要和爱好,继续以有偿和无偿两种方式为社会作贡献。这就需要我们加强老年人参与能力,增加老年人参与的机会,为老年人参与提供的环境与支持设施。“保障”是在政策和计划承认社会、财政、人身安全和老年人的权利的条件下,老年人一旦生活不能自理和不能保护自己时,他们的保护需求、尊严和照料需求得到保障,家庭和社区将尽力为其老年成员提供支持。这种保障既包括生活、医疗和住房保障,也包括权利的保障,这就需要我们完善养老保障、医疗保障和住房保障体系,消除年龄和性别歧视以及针对老年人的虐待问题,保护老年消费者的利益。

在理论分析之后,我们选取了英国、美国、日本和韩国四个典型国家,分析了这些国家在积极老龄化方面的政策体系、政策实施效果以及未来改革的趋势。之所以选择这四个国家是基于以下的考虑:英国是一个老牌福利国家,在社会保障发展历史中始终处于令人瞩目的地位,从最初的1601年伊丽莎白《旧济贫法》,到1834年《新济贫法》,再到1944年的《贝弗里奇报告》,接着建立人类历史上第一个福利国家。进入20世纪70年代以后,面对经济停滞和人口老龄化,英国又率先开始了具

有鲜明紧缩特征的撒切尔改革,在 90 年代布莱尔政府开始了“第三条道路”的尝试。纵观历史,英国社会保障方面的改革一直是全球关注的焦点之一。美国是自由主义旗帜性的国家,社会保障作为政府干预社会经济的手段,引发了美国朝野和学术界激烈的争论,这些争论也对各国社会保障改革的思潮涌动产生着深远影响。积极老龄化作为 21 世纪以来的一种应对人口老龄化的新思潮,了解美国各方的思想态度以及政策实践无疑是非常重要的。日本和韩国是我们最重要的两个邻邦,都曾经历过快速的经济成长,又深陷人口老龄化的泥沼和危机之中。这两个国家人口老龄化程度深、速度快,人口老龄化伴随着高龄化和人口迁移、产业结构升级,这些特征都与我国当前面临的老龄化问题有较多的相似之处。这两个国家与我国具有相似的文化背景,都非常重视家庭在社会中的基础作用,又都历经了传统保障的弱化甚至解体,而我国也面临这样的问题。所不同的是,我国老年劳动参与率极低,但日本和韩国却具有极高的老年劳动参与率。这些异同驱使我们想要了解到日本和韩国在积极老龄化方面做了什么。

我们发现,英国作为福利国家的代表,其老龄化的程度十分严重,为应对老龄化的冲击,英国实行积极老龄化政策,在健康老龄化方面的政策包括:完善的医疗保障制度和社会照顾养老体系,服务于英国健康老龄化的建设;建立医养结合的模式,将全国健康照顾和医疗保障结合,确保老年人身心健康;社会照顾养老体系从生活照料、物质供给、心理治疗与保健为老年人提供多元化的养老服务,助力于打造健康的养老环境;等等。同时,英国关心老年人渴望参与社会的意愿,视其生产能力为重要资源,推行生产老龄化政策,其中包括:帮助老年人以多元的方式参与社会;通过并推行限制年龄歧视的法令;实行“家庭友好政策”,落实以就业为导向的老龄化政策;为老年人参与社会劳动提供公平的环境和政策的支持;实行“分两步走”策略延迟退休年龄,满足老年人渴望继续参加社会生产的愿望,增强社会生产能力;优化第三年龄大学体制,提升老年人精神文化水平,开发老年人人力资源,提高其市场竞争力;有效的移民政策,帮助解决国内生育率低的问题,增加就业人口,促进经济增长,为解决老龄化问题提供物质基础;等等。安全是实现积极老龄化的基本保证,英国政府在安全老龄化方面的政策包括:通过改善生活环境,发动社会资源给予老年人安全性的支持,提供有保障的老年生活;完善的养老保险体系为老年人的独立生活提供必要的资金支持;持续性代理权授予制度向老年人提供监护服务,保障老年人权益且不损害其自理能力;给予老年人贷款优惠等整体