

公共政策视角下的中国人口老龄化

彭希哲 胡 湛

摘 要：人口老龄化将成为人类社会的常态，它所带来的挑战更多地源于老化的人口年龄结构与现有社会经济体制之间的不协调所产生的矛盾，这使公共政策调节成为必须。仅仅调节人口政策、仅仅调节针对老年人的政策或某一部门的政策都不足以全面应对人口老龄化，而应当以社会整合和长期发展的视角来重构当前的公共政策体系。在重构过程中，不仅要统筹人口系统与其他社会系统的关系，而且要统筹短期目标与中长期战略的联系。因此，应建立一个权威的常态统筹机构，并结合中国的国情，重新定位老年人的社会角色、解决老年人养老的现实问题、支持老龄化社会的可持续发展。

关键词：人口老龄化 公共政策 家庭 人口红利 可持续发展

作者彭希哲，人口学博士，复旦大学社会发展与公共政策学院教授（上海 200433）；胡湛，心理学博士，复旦大学公共管理与公共政策研究国家哲学社会科学创新基地博士后（上海 200433）。

从有文字记载的历史来看，人类社会始终以年轻人居多，世界人口的年龄结构在相当漫长的岁月里保持相对稳定。直至 20 世纪初，15 岁以下的儿童仍占全球人口总量的三分之一强，总人口中 65 岁以上的老年人口则维持在 3% 左右。这种状况随着社会经济的发展和人口转变的加快而改变，目前已经进入了急剧变化并持续发展的阶段。从 2009 年到 2050 年，全球 60 岁以上的老年人口数量将由 7.43 亿激增为 20 亿，史无前例地超过儿童（0—14 岁）人数，占全球人口总量的 22%。^① 其中，亚洲的老年人口数量将在 2050 年达到 12 亿，占全球老年人口总量的 60%；而中国 60 岁以上老年人口的数量也将从目前的 1.67 亿增长到 4 亿以上，分别占中国人口总量的 30% 以上和世界老年人口总量的 20% 以上。^② 这种人口学的变化在人类历史上前所未有，它使我们的世界迅速地变老，并成为全球面临的共同问题。Pifer 曾断言，“人口老龄化继续发展下去所产生的冲击将不亚于全球化、城市化、工业化等人类历史上任何一次伟大的经济与社会革命”。^③

① United Nations *World Population Prospects : The 2008 Revision (Population Database)*, 11 Mar. 2009, <http://esa.un.org/unpp>, 6 Jun. 2010.
② 中国老龄工作委员会：《中国人口老龄化发展趋势预测研究报告》，2007 年 12 月 27 日，<http://www.cncaprc.gov.cn/info/1408.html>, 2010 年 6 月 6 日；UN, *World Population Prospects : The 2008 Revision*.
③ Alan Pifer and Lydia Bronte, Introduction : Squaring the Pyramid,” in *Our Aging Society : Paradox and Promise* Alan Pifer and Lydia Bronte, eds., New York : W. W. Norton, 1986, p. 3.

面对这样一个复杂的问题,学者们从不同的研究视角进行了大量研究,发展出不同的理论解释和对策建议。从本质上讲,中国乃至全球人口结构的老化在相当长的时期内都是不可逆转的,我们无法从根本上扭转人口老龄化的趋势,而只能在适应它的前提下,合理规避其给经济社会发展带来的各种风险,这无疑使制度与政策调节成为必须。本文从公共政策的视角来重新审视中国的人口老龄化,其目的并非要给老龄化开一剂一劳永逸的药方,而是为“我们需要如何思考和行动”给出一个初步的政策框架。

一、人口老龄化将成为人类社会的常态

卫生条件的改善、医疗技术的推广、生活水平的提高以及保健意识的增强,大大降低了人类的死亡率,使人类寿命普遍延长。这一进步被视为 20 世纪最为重要的社会发展成果之一。世界人口的平均预期寿命已从 1950—1955 年的 46.6 岁提高到 2005—2010 年的 67.6 岁。^①其中,发达国家人口出生时的预期寿命从 66 岁提高到 77 岁,延长了 11 年;而发展中国家则从 41 岁提高到 66 岁,延长了 25 年。中国在这方面的变化尤其显著,1949 年新中国成立时中国人口的预期寿命还不足 40 岁,而 2009 年这一数字已跃升至 73 岁,并预计在 2045—2050 年达到 80 岁。^②

在人类寿命普遍延长的同时,人们的生育行为也发生了显著变化。在经历了第二次世界大战后的人口快速增长以后,发达国家与发展中国家的人口生育水平依次开始下降,全球的总和生育率已从 1965—1970 年期间平均每名妇女生育 5.0 个子女下降到 2005—2010 年期间平均每名妇女生育 2.6 个子女。^③这种全球范围内的生育转变有效降低了“人口爆炸”的危险,尽管世界人口总量仍在持续增长,但其增长速度已经大大减缓,2005—2010 年间全球人口自然增长率仅为 1.1%。人口生育行为的变化在中国更为突出,自 1970 年代以来,中国人口生育水平显著下降,全国的总和生育率从 1970 年的 5.8 下降到目前的 1.6—1.7 左右。中国人口的膨胀性增长得到有效抑制,人口自然增长率目前远低于世界平均水平,2008 年仅为 0.5%。^④计划生育政策和项目的实施无疑是中国生育率下降最为关键的推动力之一,与此同时,经济社会的发展、妇女地位的提高、教育的普及、家庭规模的缩小、人口流动的加剧,以及生活观念和生活方式的改变,都直接或间接地对生育率的下降发挥着作用。

人口增长模式的这些变化不可避免地加速了老龄化进程,人类社会开始全面进入老龄化阶段。作为一种必须面对的客观趋势,人口的老龄化在任何国家和地区都概莫能外,差别只是出现的早晚和进程的快慢。目前 60 岁以上老年人口比例超过 10% (即按照国际通行标准进入老龄化社会的基本标志) 的国家和地区已有 77 个,而到 2050 年,这一数字可能增长到 165 个。^⑤不仅如此,全球的老年人口每年正以 2% 的速度增长,^⑥ 不仅高于同时期的整体人口增长率,而且

① United Nations, *World Population Prospects: The 2008 Revision*.

② 中国老龄工作委员会:《中国人口老龄化发展趋势预测研究报告》; UN, *World Population Prospects: The 2008 Revision*.

③ UNFPA, *World Demographic Trends: Report of the Secretary-General (E/CN.9/2009/6)*, New York: UN Documentation Database, 2009, p. 6.

④ 国家统计局:《中国人口和就业统计年鉴 2009》,北京:中国统计出版社,2009 年。

⑤ UN, *World Population Prospects: The 2008 Revision*.

⑥ DESA of United Nations, *World Population Aging: 1950-2050*, New York: UN Publications, 2002, p. 24.

超出其他各年龄组的增长速度。^①

就中国而言,根据中国国家统计局所发布的数据,60岁以上老年人口占中国人口的比例在2000年首次突破10%,^②并在2009年达到12.5%。截至2008年,在中国的33个省市区(包括香港、澳门,不包括台湾地区)中,除了西藏(9.68%)、青海(9.85%)和宁夏(9.47%)之外,其他30个地区的老年人口比例均超过了10%,老龄化程度最高的上海老年人口已经占户籍人口的22.5%以上。从长远看来,中国老年人口的数量在未来的40年间将持续快速增长,并预计在2050—2055年达到峰值,即使以后的人口老龄化速度会有所放慢,但总的趋势是2100年时中国人口中老年人口比例将维持在34%的水平。^③在一个相当长的时期内,中国乃至全球人口老龄化的趋势在总体上是不可逆转的,老龄化现象将在整个21世纪持续存在。而随着人类社会的进一步发展,现代医学及生命科学可望获得新的突破,进一步延长人类寿命的可能性将会不断增大,而回复到传统社会的高生育率和大家庭模式的概率微乎其微,至少现在还难以想象这个世界会再次年轻。

人口老龄化将成为人类社会的常态。它不仅是社会经济发展的必然趋势,也是人口再生产模式从传统型(高出生率—高死亡率)向现代型(低出生率—低死亡率)转变的必然结果,甚至可以说是社会现代化的一个重要标志。人口老龄化绝不是一种短期现象,无论今天或是未来,每个人都注定生活在一个老龄化社会,那种“年轻”的社会已经一去而不返。既然如此,我们就应该正视人口老龄化并适应人口老龄化,对这一社会基本特征进行深入的研究,使人类社会在老龄化的前提下继续健康、协调地运行和发展。然而遗憾的是,今天仍有许多研究者认为人口老龄化是一种不正常的社会态势,并将其视为沉重的负担。许多研究也都是在传统的逻辑框架内探讨防止或延缓老龄化的种种途径,这其实是用20世纪的思路和方法来应对21世纪的挑战,难以真正解决问题。

二、中国人口老龄化的主要社会经济影响

作为今后人类社会的常态,人口老龄化从本质上讲并没有好坏之分。但在目前的社会经济制度安排下,人们仍对这种前所未有的人口学变化缺乏必要和及时的反应、适应和调整,从而使得老龄化在今天仍然更多地被视为是一种挑战,并涉及社会发展的方方面面。

在经济领域,人口老龄化会对储蓄、税收、投资与消费、社会福利体系、劳动力和产业结构等形成冲击;在社会层面,人口老龄化将对卫生与医疗保健体系提出新的要求,并影响家庭结构、代际关系、住房与迁徙等;在文化与政治上,老龄化不仅会改变人们的传统观念和生活方式,而且将直接或间接地影响不同社会群体之间的关系甚至政治力量格局。在中国,庞大的老年人口规模、“未富先老”的基本国情以及“敬老尊老”的传统道德行为准则等因素,还不同程度地放大了老龄化对经济、社会和文化发展的影响。^④

(一) 人口老龄化对社会保障体制形成压力

社会保障作为国民收入再分配的一种基本形式,是推动经济发展和实现社会公平的必要保

① 近期老年人口剧增在一定程度上是由于二战以后婴儿潮时期超大出生人群逐渐进入老龄阶段所致。

② 国家统计局:《中国统计年鉴2009》,北京:中国统计出版社,2009年。

③ 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。

④ 郭沧萍、王琳、苗瑞凤:《中国特色的人口老龄化过程、前景和对策》,《人口研究》2004年第1期。

证,也是构建和谐社会的重要内容。建立一个健全完善的老年人社会保障体系不仅直接关系老年人(特别是贫困老年人)的基本生存状况,其运作与分配过程中所产生的问题还会直接影响社会制度的公平与公正。

由于人口年龄结构的持续变化,中国大陆劳动力人口与老年人口的比例关系正在发生重要的变化,传统意义上的老年人口赡养比正在不断提高,中国“现收现付”式的养老金制度面临极大压力。从2006—2008年,中国的养老金支出从4897亿元升至7390亿元,^①平均每年增长22.84%,这部分是由于领取养老金人口数量的增长,部分可归因于个人养老金的提高。根据世界银行的预测,2001—2075年间中国基本养老保险的收支缺口累计将达9.15万亿元,^②这势必给国家财政带来严峻的挑战。与此同时,中国政府自20世纪80年代以后开始建立的社会保障体系的覆盖面仍显狭窄。至2010年6月,中国参加城镇基本养老保险人数为2.45亿人,^③比2007年增加4300多万人,尽管已覆盖总人口的18%左右,却仍低于国际劳工组织规定的20%的最低线。尤其值得注意的是,中国的城乡二元经济结构所形成的二元社会结构,还使城市居民所享受的各类社会保障福利远未能覆盖到农村地区。我国财政用于社会保障的资金投入,大部分拨付给了城市居民,用于农村社会保障的公共支出非常有限,自2009年开始试点的新农保尽管进展很快,至今也只覆盖了不到6000万人。随着老龄化进程加快和城乡人口迁移流动的持续,中国农村在养老、医疗等方面的压力相对于城镇将更加突出,特别是在西部和贫困地区。

不仅如此,医疗保健和社会服务的相对滞后,以及传统家庭养老功能的弱化,也对中国的社会保障体系提出新的要求。仅养老机构的床位数量一项,便难以满足当前老年人群体的服务需求。截至2008年底,中国各类养老机构共有42040个,床位235.5万张,^④仅占全国老年人口数量的1.47%,远远低于发达国家的5%—7%的水平,也未达到一般发展中国家(如巴西、罗马尼亚)的2%—3%的水平。在这些已有的养老机构中,救助型的农村敬老院的比例虽然达到了77.84%,但它们大多年久失修,平均床位数仅有30张、有的甚至不足10张,远未能有效缓解农村老年人群的照料问题。探索解决农村人口的社会保障问题已经迫在眉睫。人口老龄化对于能否以及如何建立城乡统筹、形式多样的养老金和医疗保险制度、增加公共医疗服务资源供给,以及合理控制公共养老金的规模和公共医疗卫生费用的支出,都将是严峻的考验。

(二) 人口老龄化给公共安全带来隐患

贝克认为,“我们正处在一个社会风险不断累积、突发事件频发、公共安全危机的破坏性不断扩大的风险社会(risk society)之中”。^⑤世界金融危机已经证明了当今世界的这一特征,全球化更使得有些风险脱离了时间和空间的限制。中国社会仍处于转型期,受到不同程度现代风险和传统风险的影响,其公共安全问题不断显现,并随着人口老龄化进程的加速而由“初显”

① 中国人力资源和社会保障部、国家统计局:《2008年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》,2009年5月19日, http://www.gov.cn/gzdt/2009-05/19/content_1319291.htm, <http://www.stats.gov.cn> 2011年2月26日。

② 项怀诚:《中国养老体系面临考验,社会基金任重道远》,2005年10月24日, http://www.xhby.net/xhby/content/2005-10/24/content_995135.htm, 2011年1月25日。

③ 尹蔚民:《展望中国社会保障事业发展前景》,2010年8月23日, http://news.xinhuanet.com/politics/2010-08/23/c_12476236_2.htm, 2011年1月25日。

④ 张恺悌、郭平、王海涛:《对人口老龄化研究的反思》,上海论坛:《应对老龄化社会的挑战研讨会论文集》,上海,2010年5月,第7—8页。

⑤ Ulrich Beck, *Risk Society: Towards A New Modernity*, London: Sage Publications, 1992, pp. 9-16.

逐渐发展为“凸显”，快速的老龄化在无形中加剧了高速现代化所产生的社会与经济压力。^① 因此，中国的公共安全，特别是老龄化社会背景下的公共安全问题，开始进入人们的视野。

首先，中国的老龄化超前于现代化，“未富先老”仍是中国当前的阶段性特征。^② 这种快速的老龄化与相对滞后的经济发展之间的矛盾，将是老龄化社会的社会风险得以积聚、发展的直接原因。特别是在欠发达地区，逐渐加深加快的人口老龄化很可能使其落后的经济难以为继，从而在带来严重的地方财政危机的同时，引发公共安全危机。美国著名智库“战略与国际研究中心”（CSIS, Center for Strategic & International Studies）在 2008 年与 2009 年相继发布题为《大国的银发》和《中国养老制度改革的长征》的研究报告。报告指出，中国将在 2020 年前后达到老年抚养比的峰值，由此产生的财政负担会让年轻一代承受日益沉重的压力，并构成社会的不稳定力量。^③

其次，老龄化所导致的人口年龄结构变化，会对国家职能、政党制度、政治环境的稳定等重要政治结构产生影响，^④ 并不可避免地使不同年龄群体之间产生利益冲突。老年人口的大幅度增加必然在中国形成一个重要的压力群体，会成为政党或不同政治力量所争取的对象。随着中国政治民主化进程的推进，未来老年人的参政意识将会不断增强，这使得老年政治团体的形成成为可能，进而对不同年龄群体间的政治力量格局进行重新划分。^⑤ 发达国家的研究表明，从代际冲突的角度来看，政府完全有可能为了维护当代人，特别是当代老年人群体的利益，而不得不以牺牲未来几代人的发展潜力为代价来求得政治上的稳定，^⑥ 这自然会给未来的社会稳定和公共安全埋下隐患。

此外，全球化、城市化、世界性的资源紧张等社会与经济趋势也都不同程度地放大了中国人口老龄化对社会稳定的影响。城市化和农村劳动力向城市和发达地区的集聚，在缓解城市年轻劳动力短缺并为解决城市养老服务提供充足人力资源的同时，势必造成农村人口老龄化的加剧。据统计，2008 年中国 60 岁以上农村老年人口占农村人口的比例已经达到 14.49%，高于同期的城镇老龄化程度。^⑦ 农村老年人本已面临低收入、少社保的窘境，又遭遇严重的“空巢”问题。^⑧ 同时，那些农村迁城的劳动适龄人口却因户籍制度等因素的制约而难以获得城市居民的资格或享受与城市居民一样的公共服务，从而在原有城乡二元体制的背景下出现城市内部的新二元结构。不难想象，这些积蓄的问题一旦爆发，将会对公共安全产生极大的冲击。

① Richard Jackson, Keisuke Nakashima and Neil Howe, *China's Long March to Retirement Reform: The Graying of the Middle Kingdom Revisited*, Washington: CSIS Publications, 2009, pp. 3, 17.

② 杜鹏、杨慧：《“未富先老”是现阶段中国人口老龄化的特点》，《人口研究》2006 年第 6 期；邬沧萍、何玲、孙慧峰：《“未富先老”命题提出的理论价值和现实意义》，《人口研究》2007 年第 4 期。

③ Richard Jackson and Neil Howe, *The Graying of the Great Powers: Demography and Geopolitics in the 21st Century*, Washington: CSIS Publications, 2008, pp. 10-11; Richard Jackson, Keisuke Nakashima and Neil Howe, *China's Long March to Retirement Reform: The Graying of the Middle Kingdom Revisited*, p. 7.

④ 党俊武：《如何理解老龄社会及其特点》，《人口研究》2005 年第 6 期。

⑤ 姜向群：《人口老龄化与社会政治》，《中国人民大学学报》1999 年第 1 期。

⑥ Jean-Pierre Laffargue, *Is a Pay-as-You-Go Pension System Politically Stable?* Shanghai Forum: Workshop for Aging Society, Shanghai, May-2010, pp. 1-19.

⑦ 国家统计局：《中国人口和就业统计年鉴 2009》。

⑧ 唐康芬、许改玲：《农村人口老龄化的特殊性分析》，《西北人口》2007 年第 2 期。

(三) 人口老龄化对文化传统造成冲击

从历史上看,中国是一个按照人际关系和血缘关系而非地域原则进行统治的国家,^①其传统文化孕育出浓重的尊老成分,即所谓的“孝文化”或“崇老文化”。在传统社会中,这种文化模式具有强烈的伦理性和制度性特征,它不仅规范人们的行为,还主导了中国的主流社会价值。^②“孝文化”直接参与塑造中国人“家”的观念,使亲子关系成为中国家庭关系的核心,而不同于欧美国家的以夫妇关系为家庭轴心。亦因此,赡养父母对中国人来说是天经地义的职责,是自己对父母养育之恩的延期回报,由此而发展出的中国家庭养老文化绵延千载。然而,随着中国由传统社会向现代社会过渡,传统的养老文化和孝文化在不同层面受到了不同程度的冲击,而人口老龄化的出现则无疑起到了推波助澜的作用。

尽管大量的个案研究与社会调查表明,老年人在家庭中权威的减弱似乎并未导致中国现代家庭养老方式的重大变化,无论是住在一起还是分开居住,中国的老年人仍与他们的成年子女保持着频繁的交互关系。^③但中国传统“孝文化”与“崇老文化”的衰退,使得以亲子关系为主要形式的家庭关系不得不“用血泪来丝丝切断”,^④老年父母与其成年子女之间浮现出越来越广泛的“等价交换”关系。有研究表明,父母对子女的投资及帮助(如早年的教育投资、经济援助,以及近期的照看孩子、做家务等家庭服务)同子女为父母提供养老帮助之间存在因果关系。^⑤人口老龄化促使中国的家庭养老由文化模式走向行为模式,具有越来越大的随意性。^⑥

此外,在中国人口转变和社会转型并进的复杂背景下,家庭规模不断缩小,传统大家庭已不复存在,家庭功能不断弱化,提供给家庭成员的在生命周期不同阶段的支持和资源也逐渐减少,家庭内部的代际关系被迫实现社会化,这种过程在中国远比其他国家和地区更加深刻和迅速。以“孝”为核心的中国传统文化只能调节家庭内部资源的代际转移与分配,对社会资源的配置却无能为力。^⑦

伴随中国人口老龄化进程的推进,用于老年照料等方面的家庭资源与社会资源都变得相对稀缺,已经社会化了的代际关系可能会更多地表现为冲突而不是认同。目前中国的不同社会群体对老年人的主观评价以及他们对老年人生存现状的客观评价,都存在一定的老年歧视(ageism)倾向。^⑧人口老龄化进程的加速,使中国人对老年人的社会认知迅速地由伦理本位转向为道德本位,而道德的约束力在今天的中国尤其值得怀疑,以至于探望老人这一基本的家庭代际交往都必须通过法律来加以规范,一些无视老年人需求、虐待老人的现象更时有发生。这种代际之间的断裂性或不连续性,已使得代际矛盾和冲突成为一种骤生的社会现实而凸显。^⑨

以上我们仅从三个方面对人口老龄化的社会经济影响进行了分析,事实上这些影响已逐渐渗透到人类社会生活的各个领域和不同层面。尽管人口老龄化首先是一种人口现象,但其并不

① 梁治平:《寻求自然秩序的和谐》,北京:中国政法大学出版社,1997年,第17页。

② 姚远:《老年人社会价值与中国传统社会关系的文化思考》,《人口研究》1999年第5期。

③ Martin King Whyte, "Continuity and Change in Urban Chinese Family Life," *The China Journal*, 2005, vol. 53, pp. 9-33.

④ 费孝通:《生育制度》,北京:北京大学出版社,1998年,第210页。

⑤ 陈皆明:《投资与赡养——关于城市居民代际交换的因果分析》,《中国社会科学》1998年第6期。

⑥ 姚远:《对中国家庭养老弱化的文化诠释》,《人口研究》1998年第5期。

⑦ 吴帆、李建民:《中国人口老龄化和社会转型背景下的社会代际关系》,《学海》2010年第1期。

⑧ 吴帆:《认知、态度和社会环境:老年歧视的多维解构》,《人口研究》2008年第4期。

⑨ 周晓虹:《冲突与认同:全球化背景下的代际关系》,《社会》2008年第2期。

外在于社会稳定、经济繁荣与文化发展，也不是一种与全球化、城市化、家庭核心化、贫富两级分化等无关的问题，它正与越来越多的社会、经济、文化问题及趋势联系在一起，并在与它们的相互作用中产生越来越大的影响。因此，应对人口老龄化在很大程度上已不仅仅是一个技术性问题，而需要统筹各种不同系统的作用以形成合力，从而对整个社会的组织和运行进行再设计。

三、应对人口老龄化的公共政策视角

人口年龄结构是社会结构中最基本的结构形式，更是其他社会结构包括阶层结构、城乡结构、区域结构、就业结构、社会组织结构等的基础。^① 当人口年龄结构发生重大改变时，必然要求对基于社会结构的相关制度或政策做出相应调整。由于人们的观念转变和社会形态的演变都需要过程，使得这种调整往往滞后于人口年龄结构的改变。^② 从这个意义上讲，人口老龄化所带来的挑战和问题并不完全来自于老年人或者老龄化本身，而更多地源于人类社会对这种变化缺乏必要和及时的反应、适应和调整。换言之，现有的社会制度或政策体系不能满足老龄化社会的发展需求，这使得公共政策调节成为应对老龄化的必要手段。

尽管至今也没有一个标准的定义，但这丝毫不影响公共政策对于“减轻个体的痛苦或减少社会的不稳定因素”^③ 所发挥的巨大功用。从本质上讲，公共政策是对社会公共需求的应对，其产生与发展体现了政府的执政理念和社会的主流价值，并总是依赖于当前的社会现实与条件，因而具有鲜明的时代特征。现在，人口老龄化就是摆在我们面前的巨大现实，它将作为一种社会常态而长期存在，对经济、社会和文化的发展产生深远的影响。公共政策将不得不面对这一变迁并做出反应，以使我们的社会尽快适应它。

从现有的相关公共政策研究来看，单单针对人口老龄化或者它的某一方面进行论证和建议的研究取向相当普遍，但它们经常忽视与之密切相连的其他问题或者同一问题的其他方面，有着明显的工具理性特征，难以反映出人口老龄化问题的多样性和复杂性，因而不足以全面应对人口老龄化所带来的冲击。

（一）仅仅调整人口政策不足以应对人口老龄化

人口老龄化是一种人口现象，它是人口转变模式变动的必然结果。由于人口政策的实施在规范中国人口生育行为乃至推动中国人口转变的过程中发挥着巨大作用，人们也自然而然地将应对老龄化的希望寄托于人口政策的改革与完善。现行人口生育政策已在中国实施 30 多年，并实现了政策制定之初的人口目标，而与此同时，该政策的继续实施对人口年龄结构等方面的负面影响或风险却正在不断集聚，亟需根据现有人口发展态势适时调整并加以完善，以逐渐改变人们的生育行为，并借此延缓老龄化的速度，为未来世代赢得应对老龄化问题的时间。然而，正如本文已经论述过的，人口老龄化是人类寿命延长与生育水平下降共同作用的结果，其进程不可能因生育政策的调整而得到根本性逆转。人们可能更需要做的是适应这一人口变化趋势，通过调整或重构制度安排和整合公共政策来协调这种老化的人口年龄结构与现有政策体系之间

① 陆学艺：《当代中国社会结构》，北京：社会科学文献出版社，第 15、53、68—71 页。

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 Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, 11th edition, NY: Prentice Hall, p. 1.

的矛盾。过去，我们的公共政策大多以青年型或成年型社会为基础；而现在，我们却必须考虑到老年型社会。因为在不久的未来，这个社会三分之一的人都将超过 60 岁。

（二）仅仅调整对老年人的政策不足以应对人口老龄化

老龄化问题常常被看作只是老年人的问题，即如何为老年人提供经济赡养和公共服务的问题。如果人们能够认识到老龄化将成为未来社会的常态，是一种正常的社会形式，便不难理解仅仅调整对老年人的公共政策无法应对老龄化社会的众多挑战。事实上，人生的不同年龄阶段是一个相互关联、彼此重叠的过程，只有将个体发展的各个阶段和人口结构的各个层次联系起来考虑，才能够夯实老龄化政策设计的基础。世界卫生组织（WHO）于 1990 年和 2002 年相继将“健康老龄化（Healthy Aging）”和“积极老龄化（Active Aging）”作为应对老龄社会的战略性目标。^①“健康老龄化”侧重成长的延续性，强调晚年的生活能力取决于早年生活的积累；“积极老龄化”则重视参与，它使老龄化问题不再局限于老年人，而成为全民参与的主题。这些目标显然无法通过仅仅关注老年人的社会政策来实现。老年人的健康和医疗保健支出问题往往可以通过对年轻人的健康投资和全社会生活、行为方式的转变来改善；^②老年人的养老金问题也需要通过提高年轻人的劳动生产率和推动老年劳动力的经济参与来缓解。^③个体在不同年龄阶段有着不同的潜在可塑性，不同年龄的群体在生存和发展中必须通过不断选择和相互补偿来推进社会的现实性发展。

（三）仅仅调整某一部门的政策不足以应对人口老龄化

经济合作组织（OECD）国家的大量实践表明，以某一部门为基础制定的公共政策项目在实施过程中，必须有其他部门的配合与支持，才能够达到该政策所要实现的目标。^④人的需要是通过多种渠道或系统来满足的，公共政策要想发挥持久有效的作用，就必须促进和协调各种不同系统共同发挥作用，而不是仅仅依靠某一项目、某一部门或某一社会系统来承担责任。^⑤考虑到人口老龄化对经济社会的全方位影响，只有将社会视为一个整体，才能形成一个促进不同社会系统共同发挥作用的应对老龄化的公共政策框架体系。

需要指出，“将社会视为一个整体”并不是简单的化零为整，而是要使不同的社会系统及其相关政策之间能够真正协同起来。但在现实中，由于缺乏整合，出现政策冲突或政策衍生问题

① “健康老龄化”的概念最早出现于 1987 年 5 月的世界卫生大会；1990 年 9 月在哥本哈根召开的第四十届世界卫生组织欧洲地区委员会会议，第一次将其作为战略目标提出。“积极老龄化”的概念则出现于 2002 年，世界卫生组织是在马德里向第二届世界老龄化大会提交了以“积极老龄化”为题的书面建议书。

② 已有越来越多的研究表明，许多慢性疾病（如糖尿病和心脏病）的初始危险，在童年早期甚至更早便出现了；而长寿的生活方式，及其身体、知识和情绪基础，也多是在青年和孩童时期建立的。老年人的健康状况在很大程度上与其在年轻时代的生活与行为方式密切相关，因而降低老年人口医疗保健支出的一个重要途径是以青少年人口为对象，提倡健康的生活方式与保健观念，有效推迟人体功能退化的起始点，减少整个生命周期中的非健康的生命历程。

③ 目前一些大城市所面临的养老金缺口问题，需要更多地通过国有经济对保障基金进行补偿性投入而得到缓解。

④ OECD, *Governance for Sustainable Development: Five OECD Case Studies*, Washington: OECD Publishing, 2002, pp. 9-34.

⑤ 张秀兰、徐月宾：《建构中国的发展型家庭政策》，《中国社会科学》2003 年第 6 期。

的例子并不少见。例如：根据中国的国情与发展现状，家庭养老在相当长的时间内仍是多支柱养老模式中的一种重要形式。^① 尽管政府部门也在采取措施帮助家庭提高其参与养老服务的能力和积极性，但从整体上讲，近年来的不少政策却有意或无意地加速了中国家庭居住模式的核心化，进一步削弱了家庭的养老功能。以个人劳动为基础的收入所得税制度、为控制房价增长过快而出台的住房新政^②等均属此列。又如：人口老龄化对我国现有医疗卫生体系形成巨大压力，除了卫生部门自身的改革之外，更需要通过有效的制度安排和政策工具来改变传统的医疗卫生模式。然而，我们现有的医学教育体系（包括教学内容）却远没有对人口老龄化趋势做出积极的回应，我们的公共卫生服务体系也未能相应进行有效的调整，因而常常困扰于缺乏必要的资源不能为老年人口提供服务。

不难看出，尽管人口老龄化首先表现为一个人口问题，但却难以仅从人口因素入手进行直接调控。实际上，任何社会都没有绝对意义上的人口问题，^③ 人口因素本身在大多数情况下并不成为问题（出生性别比失衡是一个特例），只有将其放在具体的社会经济、资源环境背景下才表现为问题。^④ 从这个意义上讲，人口老龄化只是一个社会发展的自然过程，所谓的老龄化问题其实源于现有的社会制度安排阻碍了我们采取及时有效的行动来应对其所带来的挑战，它反映出老龄化的人口年龄结构与现有社会架构及公共政策之间的相互不适应，而不适应的程度则反映为老龄化问题的严重程度。老龄化的影响已经渗透到人类社会的各个领域，它与各种社会要素不断地相互作用，并由此形成一个复杂的系统问题。因此，应对人口老龄化并不是一个局部的、静态的政策问题，我们更应该从社会整合和长期发展的战略角度来重新思考我们目前为解决老龄化问题而实施和运作的公共政策体系。

四、以统筹和发展的思路重构涉老政策体系

养老问题已经成为目前最受关注的民生问题之一，政府为之投入大量的人财物力，中共中央更在《十二五规划建议》中明确指出，要以“广覆盖、保基本、多层次、可持续”为方针，推进养老保险制度改革、实现基础养老金全国统筹。^⑤ 全社会形成的一个共识也是希望通过建立健全社会保障制度来应对人口老龄化的挑战。然而，社会保障的实质是社会财富的再分配，尽管它能在一定程度上解决社会财富分配的公平性问题，但其本身并不直接创造财富。人口老龄化已经成为中国社会的常态，我们所面临的是如何在这一前提下实现持续发展的问題，因而需

① 穆光宗：《家庭养老制度的传统与变革》，北京：华龄出版社，2002年。

② 国家财政部于2008年底发布公告，全面下调90平米以下普通住房的契税税率和首付比例；国务院2010年又出台了房贷新政，提高90平米以上住房的首付比例和贷款利率。90平米的住房显然很难容得下三代人同住。尽管这些政策对于调整住房供应结构和平抑房价有着积极作用，却无意中加速了中国家庭核心化，使家庭养老功能进一步削弱。住房政策完全可以通过微调而将部分家庭的养老需求考虑进来，而不是一刀切地只考虑住房面积。

③ 翟振武、刘爽、陈卫、段成荣：《稳定低生育水平：概念、理论与战略》，翟振武、李建新编：《中国人口：太多还是太老》，北京：社会科学文献出版社，2005年，第89页。

④ 乔晓春：《统筹解决上海人口问题的前瞻性政策思考》，上海人口论坛：《世博效应与人口发展研讨会论文》，上海，2010年7月6日，第1页。

⑤ 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》，2010年10月27日，http://news.xinhuanet.com/politics/2010-10/27/c_12708501_8.htm，2011年2月27日。

要在“发展”的基础上重构公共政策体系，从而为应对人口老龄化而进行必要的“统筹”。^①

（一）重塑涉老政策体系的基本理念

“统筹”即是要统一筹划，既要进行空间意义上的统筹，也要进行时间意义上的统筹。在为应对中国人口老龄化而进行公共政策体系重构时，新的政策体系应至少在“社会整合”和“长期发展”两个维度上体现“统筹”的理念，以提高政策的瞄准水平和收益水平。

1 从社会整合的维度上来讲，公共政策应当统筹人口系统与外部环境之间的关系。人口老龄化与各种不同的社会经济、资源环境系统有着密切联系，它们之间相互联系、相互依存、相互作用，不但在结构上相关联，而且在各自功能的发挥上也相关联。因此，公共政策要想在应对人口老龄化中发挥持久有效的作用，就必须从目前以“部门政策”为主而转变为真正意义上的“公共政策”。涉老政策及项目在制定和实施过程中，不仅要统筹与其他政策之间的关系，还要统筹与其他部门和系统的作用，政策实施的效果反映了整个公共政策体系的内在契合程度。

2 从长期发展的维度上来讲，公共政策应当统筹短期目标与中长期发展战略。人口年龄结构老化的巨大惯性决定了相关的公共政策不应只是一种应急策略，而是与经济社会长期可持续发展能否协调的问题。尤其中国所面临的是在经济欠发达、就业不充分和社会保障未完善情况下出现的老龄化问题，因而必须寻求能将经济发展和社会发展内在整合的政策模式。通过这一模式将老年人养老的现实问题与经济、社会的持续发展统一起来，从而降低中国经济与社会发展的总成本，这对于正处于人口老龄化加速期和社会转型关键时期的中国，具有重要的战略意义。

具体而言，联系中国的实际，笔者认为以下四个方面是在公共政策体系重构过程中不可回避的重要主题：

其一，建立权威的常态统筹机构，整合并统一调度各类行政资源，管理、调控和实施有关涉老政策，这是重构中国涉老政策体系的首要保障。

其二，重新定位老年人的社会角色，协调老年人群体内部以及老年人与非老年人之间的关系，这是统筹机构的施政前提、也是中国老龄化政策的基本出发点。

其三，统筹解决中国老年人养老的现实问题，将西方国家的经验与中国的现实及文化传统统一起来，将社会福利与家庭功能进行整合，这是中国老龄化政策的核心内容。

其四，统筹老龄化政策的短期目标与中长期战略，在为应对人口老龄化创造必要的物质技术条件的同时，支持中国经济社会的可持续发展。

以下对这些方面分别予以探讨。

（二）建立权威的常态统筹机构

中国已经处于“人口老龄化成为常态”的社会情境之中，我国政府所提出的“和谐社会”、“科学发展观”、“包容性增长”等执政理念和发展目标都要在这一前提下实施。因此，需要从国家长期协调发展的角度来制定统筹应对老龄化的战略规划，通过重构相关的公共政策体系而使中国社会尽快适应这种人口态势，并实现科学发展的目标。然而，目前以部门为主导而形成的各

① 2006年12月27日，中共中央、国务院出台统筹解决人口问题的相关决定，明确提出“以人的全面发展统筹解决人口问题，为经济社会发展提供持久动力”，强调“积极应对人口老龄化”的紧迫性和重要性。2010年9月，国家人口计生委在纪念中共中央《公开信》发表三十周年的座谈会上，又将“人口老龄化”列为我国当前面临的五大人口问题之一，继续强调“统筹解决”这一问题的重要意义。

种涉老的公共政策,对于应对短期内的一些具体问题无疑是非常重要的,也取得了显著的成效,但由于各政府部门主要是从各自的功能和职能定位出发,削弱了相关政策在可持续发展这一大局中所应承担的责任。尤其在现有的行政体制下,应对人口老龄化往往需要多个职能部门的协调,然而部门之间职责交叉但界限不明确的情况时有发生,易造成政策之间的相互制约乃至冲突。近些年,虽然政府的老龄工作创造出一些新的服务管理模式,但由于体制的制约,仅仅依赖部门联动,许多基础性工作难以开展、源头问题难以得到根本解决、政府各部门的服务与管理难以形成合力。

因此,统筹应对人口老龄化应当首先寻求在行政管理体制上的突破,这是重构中国涉老政策体系的首要保障。在政府管理体制改革的背景下,只有建立一个权威的常态统筹机构或政府部门,从体制上整合人口计生、民政、公安、卫生、人力资源与社会保障等部门的相关职能和资源,为统筹应对人口老龄化提供重要的体制、组织和资金保障,才能有效推动涉老政策体系的重构,并在科学的整体规划和设计下对相关政策进行统一的管理、调控与实施,从而为中国社会在老龄化的背景下继续健康、协调地运行和发展奠定必要的制度基础。

(三) 重新定位老年人的社会角色

世界卫生组织于2002年在马德里向第二届世界老龄化大会提交了“积极老龄化”的书面建议书,强调人在一生中始终能发挥体力、社会、精神等方面的潜能,按自己的权利、需求、爱好、能力参与社会活动,并得到充分的保护与照料。^①与此同时,联合国也把建立一个“不分年龄人人共享”^②的社会作为“国际老年人年”的主题。“共享”表明了社会的包容与平等,是所有人给所有人以机会,它包含着对老年人重新定位,让老年人有机会继续参与社会发展的目标。这些目标使老龄化战略的能动性增强,并为政策制定提供了思路。

个体的老化是一种逐步的、因人而异的过程。尽管老年人的劳动能力会随着年龄的增大而急剧减弱,但却不会因为60岁或65岁的到来而立即消失。事实上,人的各项能力在其生命周期各个阶段的发展是不平衡的,没有哪个年龄阶段群体的各项能力都高或都低,也没有哪项能力在人的毕生发展过程中一直上升或一直下降。^③不仅如此,老年个体之间、老年群体之间在不同的时间点上也有着显著的异质性。今天的老年人口主体与过去的老年人口主体已经表现出许多完全不同的特征,而这种差异在未来将由于大量1950年代出生人群的加入而可能会变得更加显著,相关的公共政策设计应当对此有充分的考虑。换言之,公共政策对于老年人的社会角色应当有着灵活的定位,而不是把他们一律视为需要被供养、被照顾、被救助的对象。当我们的公共政策不再机械地将“老年人”与“被供养的人”画上等号,人们自立自强的意识就可能会增强,不良的生活方式就可能会减少、平均健康水平就会提高,社会运行的成本才有可能降低,从而形成“积极应对老龄化”的良好环境。

① WHO, *Active Aging: A policy Framework*, 2nd World Assembly on Aging, Madrid, 2002, p. 12.

② “不分年龄人人共享的社会”这一概念源于1995年在哥本哈根通过的《社会发展问题世界首脑会议行动纲领》。1999年,联合国将其作为“国际老年人年”的主题。

③ 例如:个体的综合体能大多在28—32岁之后开始逐渐下降,但其各项社会能力却随着年龄增长呈现上升趋势;又如:生理机能的老化(如大脑血流量减少、血压升高或脑损伤概率增高等)会使老年人的流体智力(知觉速度、记忆力等)下降,而其晶体智力(习得性技能、语言能力等)却随着年龄增长有所增强。

然而遗憾的是，现有的社会制度安排并没有致力于营造这种环境。例如，目前的就业体制就将老年人口排斥在正规的就业市场之外，现行法定退休年龄仍在延续 20 世纪 50 年代以来的制度设计，而当时我国人口的平均预期寿命尚不足 50 岁，今天这一数字已经提高到 73 岁，其中城市（尤其是东部沿海地区）人口预期寿命延长得更多。与此同时，迈入老年也不再必然意味着衰退与病痛，老年人口中蕴含着巨大的、不断扩充的、可供开发的人力资本与社会资本，而我们现有的制度安排却限制了这些资源的发挥，并人为地加重了社会应对老龄化的负担。

为了缓解人口老龄化和“现收现付”制度所带来的养老金支出压力，欧美发达国家和新兴工业化国家普遍采取了推迟劳动力退休年龄的措施。对经济合作组织（OECD）国家的研究也表明，影响老龄人口实际退休年龄和劳动参与率的因素很多，依靠推迟刚性的法定退休年龄并不必然带来人们实际退休年龄的提高。^①我国近年来由于就业形势严峻，为减少名义下岗和失业数量，一些地方单位强制或鼓励职工提前退休的情况比较普遍，这使得国内城市户籍人口的实际平均退休年龄仅为 53 岁左右。而在经济压力等多方面因素的作用下，老年人口退休后再就业的比例却一直保持在较高的水平。在这样的背景下，为老年人口提供继续参与经济活动的机会将成为必然的政策选择。尽管短期内对退休年龄进行刚性调节的条件还不够成熟，但以政策的形式针对特定人群进行柔性调整不啻为一种现实可行的办法，^②并已在部分城市开始实施。^③

必须承认，并不是所有的老年人都适合推迟退休，老年人参与社会发展的途径也不仅仅包括就业。但不可否认的是，就业是人们参与社会发展的最佳途径之一。笔者建议，可以扩大公共政策中关于老年人“就业”的内涵，将老年人可以灵活就业的工作和某些无报酬社会劳动也包括进来。据调查，很多中国的老年人都愿意在原有岗位上多呆一段时间，甚至可以义务工作不收取任何报酬；而在那些非政府组织和志愿者团体中，老年人的比例很高，而且相当活跃，他们已经成为社会进步的巨大推力。^④

对老年人的社会角色重新定位，不仅能帮助老年人更好地参与社会发展，也能使他们更好地共享社会经济发展的诸多成果。“参与”与“分享”是老年人基本权利不可分割的两个方面，任何人都不能剥夺他人得益于发展的权利，而我们今天的公共政策体系却没有能很好地保障老年人的这种权利。^⑤老年人绝不全是被供养的对象，他们不仅是消费者，而且同样是生产者，更是历史的创造者。公共政策所要做的，正是将这些角色统筹起来。

（四）在政府与市场之外把家庭找回来

养老问题是人口老龄化研究的核心命题。人口老龄化所带来的养老压力为众多研究者所关

① 原新、万能：《缓解老龄化压力，推迟退休有效吗？》，《人口研究》2006 年第 4 期。

② 胡湛：《柔性退休政策或能缓解老龄化压力》，《东方早报》2010 年 9 月 28 日，A22 版。

③ 上海市率先于 2010 年 10 月 1 日起尝试执行企业人才“柔性”退休政策，即允许特定人群在到达国家法定退休年龄、终止原劳动合同后，可以延迟（男性至 65 岁，女性至 60 岁）申领基本养老金，这是相对于国家法定退休年龄而言的。其中的“柔性”是指延长退休的自主权在于个人和单位，在个人意愿和企业需要的基础上由双方协商决定。而能够享受“柔性延长退休”的都是有专业特长的老年人群体，包括：具有专业技术职务资格人员、具有技师或高级技师证书的技能人员等。

④ 穆光宗：《老年发展论：21 世纪成功老龄化战略的基本框架》，《人口研究》2002 年第 6 期。

⑤ 需要说明，除了宏观的公共政策，微观和中观层面上的政策安排也是帮助老年人口更好地参与社会发展过程、分享社会发展成果的重要保证，例如：老年友好型的城市规划、老年社区的设计与建设、惠及全体社会成员但又特别关注老年人群体的卫生保健模式等，目前相关的研究与实践仍存在缺口。

注,^① 由谁来承担老龄化所带来的财政压力和保障风险仍是人们最为关注的政策焦点之一。在现有条件下,“以居家养老为主、社区养老为依托、机构养老为补充”是必然的选择。而随着社会经济的发展,通过社会福利为老年人提供必要的生活保障必将成为主要的制度安排形式。

发达国家的实践表明,市场追求效率,那种经济发展自动惠及所有社会成员的现象并没有出现。福利国家虽由政府提供完善的社会养老保障,却将家庭养老功能弱化殆尽,并招致财政危机与代际冲突,“把家庭找回来”反而成了重要的制度安排。^② 结合西方国家的教训和中国自己的经验与传统,尽管政府、市场等社会福利提供者将不可避免地承担越来越大的养老责任,但任何社会养老政策都无法完全取代家庭在养老中的责任与功能。对于老人来说,通过家庭获得情感和心理上的满足可能是任何专业的社会服务都无法取代的;很多地区的实践也证明家庭养老是“少花钱、多办事、办好事”的有效机制。缺少家庭责任的养老政策是残缺的政策,既不能使老年人获得完整的福利,还会造成社会和政府财政的过重负担。家庭曾经是中国社会最有价值的资产,它不仅决定其成员的生活质量,而且是影响经济社会发展的重要因素。

然而,在中国市场经济发展、社会转型和人口变迁的复杂背景下,近30年来中国的家庭规模、结构和稳定性发生了很大的变化,家庭功能和承担传统责任的能力受到不同程度的挑战,大量独生子女家庭的存在对传统家庭养老制度的影响更是首当其冲。转型期的中国社会政策赋予家庭重要的社会保护责任,但对家庭的支持却非常有限,^③ 家庭在整个社会政策领域中甚至是一个很少被提及的概念,^④ 对家庭的公共政策研究也存在缺位。

事实上,赡养老人对任何一个家庭来说都是一个需要动用很多资源的事情,这些资源的短缺是影响家庭发挥功能的重要因素。如果公共政策能够对这些资源需求予以承认,则不仅是从经济上对家庭责任的有效支持,也是社会公平的体现。可以考虑的相关政策包括:实行以家庭为基本单位的税收政策,尤其要将不同类型家庭的养老成本与养老需求考虑在内;以社区为单位进行基本养老服务投资,在强化社区服务功能的过程中降低家庭养老成本、支持家庭承担责任;将家庭成员承担老人长期护理的成本纳入社会保险的范畴等等。在公共政策领域,重新分析家庭的新变化及其对社会福利的补充功能,并在此基础上重新安排政府、市场与家庭在养老政策中的福利搭配和责任分担,进而统筹它们的作用以形成合力,是新形势下中国养老制度安排的关键之一。

另外,为了应对人口年龄结构老化的长期不可逆性和20—30年后到来的老龄化高峰,提高中国的劳动生产率应当是最重要的政策安排之一,劳动力素质的提高和人力资本积累的增长成为其关键所在。这无疑涉及教育、卫生以及就业等政策的方方面面,而良好的家庭功能却是形成和发展人力资本的首要环境。不仅如此,人力资本在新形势下的新内涵,如人的社会能力、精神品质等因素,又都与家庭有着千丝万缕的联系。不管是应对老龄化社会的现实养老等问题,还是保证社会经济发展的可持续性,家庭都具有独特且重要的功能。

① James H. Schulz, *The Economics of Aging*, 7th Edition, MA: Auburn House, 2001;田雪原、王金营、周广庆:《老龄化:从“人口盈利”到“人口亏损”》,北京:中国经济出版社,2006年;蔡昉、孟昕:《人口转变、体制转轨与养老保障模式的可持续性》,《比较》2004年第10期。

② 刘骥:《阶级分化与代际分裂:欧洲福利国家养老金政治的比较分析》,北京:北京大学出版社,2008年,第4—14页。

③ 张秀兰、徐月宾:《发展型社会政策及其对我们的启示》,张秀兰、徐月宾等编:《中国发展型社会政策论纲》,北京:中国劳动社会保障出版社,2007年,第56—86页。

④ 张秀兰、徐月宾:《建构中国的发展型家庭政策》,《中国社会科学》2003年第6期。

需要说明的是，在家庭核心化的趋势下强化家庭功能和家庭责任，并不只是简单地将国家或社会原来承担的养老责任转移给家庭，而是扩展或延续家庭的功能，在政府、市场、社区等与家庭合作的框架下，统筹这些不同社会系统的作用。换一个角度来讲，国家与家庭对老年人的福利支持本就属于不同的形式、不同的层面，^① 他们之间不存在机械的替代关系。支持家庭，并在养老政策中强调政府、市场等系统与家庭的合作关系，不仅很好地诠释了“统筹”的内涵，而且使中国绵延千载的传统养老文化得以传承与进化。正如哈耶克所说，理想的社会制度“将永远与传统紧密相连并受到传统的制约”。^②

（五）支持老龄化社会的可持续发展

中国还是一个发展中国家，这不仅是对中国社会经济现状的基本判断，也是进行公共政策模式选择的基本出发点，^③ 是任何公共政策必须紧扣发展的主题。尽管发展并不是纯粹的经济现象，但经济发展无疑是整个发展进程中最为重要的方面之一，也是我们的国家和社会在老龄化背景下继续健康文明地向前发展的有力保证。

1 制定适合老龄社会发展的产业规划

老年人口的不断增加必然改变整个国民需求结构，由此将老龄产业的发展提上议事日程十分迫切。严格地讲，“老龄产业”并不完全符合传统意义上的“产业”概念及其内涵，其划分依据并非产业结构本身，而是在人口老龄化的背景下，为满足老年人口对涉老服务和产品的需求、消弭老龄化社会的特定社会经济问题而发展出来的兼具公益性事业和专门性产业特征的新兴产业。老龄产业具有巨大的市场前景，将成为未来经济社会可持续发展的重要支柱。而从涉老政策体系重构的角度来看，笔者认为制定适合老龄社会发展的产业规划应兼顾两个方面的内容。

其一，在老龄产品和服务的供给上形成“政府主导”和“市场运作”的格局。随着社会主义市场经济体制改革的深化，中国政府在老龄产品与服务供给中的角色将发生根本转变，即由直接提供者（甚至曾经是唯一提供者）逐步转变为宏观管理者。由于相当一部分老龄产品属于公共物品或准公共物品（即有明显外部性的私人物品，如养老院等）的范畴，这一属性决定了政府在提供老龄产品方面有不可推卸的责任。在发展老龄服务产业的过程中，公共政策应统筹政府、市场和社会的作用，并根据产品和服务的不同属性来选择合适的运作模式。政府已经并应当继续发挥非盈利组织的优势，采用合适的政策工具（如“民办官助”、“官办民营”等优惠政策）鼓励并支持非盈利组织参与提供具有公共或准公共属性的老龄产品与服务。^④ 而在开发满足不同老年群体不同需求的产品时，企业也完全可能通过市场机制的运作获得合理的经济利益。IT 等高新技术产业在提高老年人口生活质量方面有着不可估量的市场前景，适合老年人口居住的老年社区或老年公寓的开发将是房地产行业的重要发展领域，各种以老年人口为主要服务对象的教育、旅游、休闲产品也都具有巨大的市场需求。因而需要在社会主义市场经济的机制下，通过有效的产业规划和产业政策鼓励实业界参与老龄产业的发展，使之成为拉动内需、维持经

① Donald Cox and George Jakubson, "The Connection between Public Transfer and Private Interfamily Transfer," *Journal of Public Economics*, vol. 57, 1995, pp. 129-167.

② 弗里德里希·冯·哈耶克：《自由秩序原理》，邓正来译，上海：上海三联书店，1997年，第71页。

③ 张秀兰：《发展型社会政策：实现科学发展观的一个操作化模式》，张秀兰、徐月宾等编：《中国发展型社会政策论纲》，第121页。

④ 邬沧萍、顾鉴塘、谢霞、邓国胜等：《发展老龄产业：应对人口老龄化的一项重要战略》，《人口研究》2001年第2期。

济持续增长的重要引擎。

其二，在产业结构转型升级的过程中推动适合老年人就业的产业发展。为使人口老龄化与社会经济发展相协调，发展适合老年人就业的产业呈现出越来越多的现实意义。年老只是每个人生命及事业的自然延续，老年人的需求、能力和潜力在整个生命期间都一直存在，不仅如此，老年人在知识、经验、社会关系等方面还具有独特的优势。公共政策应引导老年人进入适合其体力和脑力条件的行业，根据老年人的特点开发合适的职业，并避免卷入同年轻劳动就业者的竞争。互联网技术的发展和高铁时代的到来正在改变我们的工作和生活方式，也为老年人口继续参与经济活动创造了极大的可能性。应当制定相关的公共政策，鼓励老年人口推迟退休，或在退休以后能够继续通过灵活就业和志愿者服务等方式最大限度地发挥老年人口的人力资本与社会资本优势。中国劳动力市场供求关系正在发生的重大转折，使得更好地利用老年劳动力不仅成为可能，而且成为必须。

需要指出，尽管老年人力资源开发成本低，但发展适合老年人就业的产业仍然需要对老年人（尤其是年轻的老年人）进行必要的教育投资。对教育的投资本就应该贯穿于人的整个生命周期，年轻人通过有效的教育能够进一步提高其劳动生产力和创造能力，而中老年人也可以通过教育延缓衰老的进程，从而更长久地保持工作的能力。这不仅是学习型社会的应有之义，也是中国从人力资源大国发展成人力资本强国的重要举措，中国的全民教育体制也应当完全能够为此而进行必要的改革。

2 善用“人口红利”

近40年来，由中国政府所主导的人口转变，以生育水平在短期内的急剧下降为基本特征，却以人口老龄化进程加速为主要人口学后果。这种人口转变在一定时期内形成了人口年龄结构的优势，并在一定条件下可以转化为超出稳态经济增长之外的额外经济成果，这就是通常意义上的“人口红利”（Demographic Dividend），能够收获这种红利的时期则被称之为“机会窗口”。^①“机会窗口”提供了发展的机遇，而其本身并不是红利，收获人口红利需要一系列的制度条件。^②中国改革开放以来的经济快速发展在一定程度上可以归功于这种人口红利的获得，但与此同时，中国目前正面临着一种风险，即在尚未充分收获“人口红利”的同时，却迎来了人口老龄化加速而导致的“人口负债”，^③这势必使中国付出巨大代价进行人口控制换来的长期效益大大缩水。

一般而言，收获“人口红利”不仅需要低负担的人口年龄结构和充足的年轻劳动力供给，而且需要与之相适应的劳动力就业水平。中国城乡和地区间人口转变进程和经济发展水平的差异令这两类地区常常面临无法同时满足收获“人口红利”所需条件的困境，从而使得“机会窗口”开启的时间在城乡和地区间依次推移，并主要以农村年轻劳动力向城市的流动作为桥梁来兑现人口红利。^④基于此，笔者认为，为了有效促进城乡、地区收获人口红利条件的形成，政府

① 彭希哲：《人口红利的中国特色》，《市场与人口分析》2007年第4期。

② 蔡昉：《未来的人口红利：中国经济增长源泉的开拓》，《中国人口科学》2009年第1期；刘元春、孙立：《“人口红利说”：四大误区》，《人口研究》2009年第1期。

③ 彭希哲：《把握机遇，收获“人口红利”》，《人民论坛》2006年第4期；都阳：《是人口红利？还是人口问题：人口红利的谜思》，《人口研究》2007年第2期；刘元春、孙立：《“人口红利说”：四大误区》，《人口研究》2009年第1期。

④ 彭希哲：《人口红利的中国特色》，《市场与人口分析》2007年第4期；《把握机遇，收获“人口红利”》，《人民论坛》2006年第4期。

应当进一步鼓励有序的人口流动与迁移。在我国目前的城乡二元经济体制下,有序的人口流动将在国家这一层面上将人口发展机会和经济增长机会相结合,不仅可以延缓城市的老龄化进程,而且解决了城乡劳动力供需矛盾和充分就业的问题,为收获红利创造有利的环境,这将成为“人口红利”的中国特色之一。就具体的地区而言,利用各地老龄化程度的差异,采取相应的错位发展策略,有可能使得各地区均可延长人口“机会窗口”的开启时期,最大限度地收获“人口红利”。

从长远来讲,讨论“人口红利”还不应避开“人口负债”问题。“人口红利”实际上是前一代人的口行为对当代人的利益给予,而“人口负债”却是当代人对未来几代人的利益透支。如果当代人仅仅享用“人口红利”却完全让未来的几代人承担“人口负债”,这是一种严重的代际不公平。笔者认为,代际公平是可持续发展的重要原则,也是在涉老政策体系的设计中必须坚持的关键理念。对老年人口的经济与服务支持不应以增加年轻人口的负担或剥夺未来几代人的利益为代价,不同世代的人口完全可以共同为社会经济发展作出贡献,也完全应当公平地分享发展的成果。因此,当代人应当未雨绸缪地利用已收获的“人口红利”,为应对未来的“人口负债”而做好准备。为了应对老龄化社会以及自然资源收入下降对养老金体系的挑战,北欧与中东的一些国家政府已经设立了专门的主权财富基金,以求在代际间更公平地分配财富,进而实现不同世代人口之间的代际和谐。结合中国的国情,笔者认为,应该将已收获的“人口红利”更多地投资于教育、卫生和福利等直接关乎未来人口劳动生产率的部门。

在老龄化社会中,如果不考虑人口迁移的因素和劳动者年龄的界定,年轻劳动力人口的减少对经济发展和社会保障体系的负面影响只能通过劳动生产率的提高来平衡,^①即通过劳动力素质的提高来平衡劳动力绝对数量的减少。因而不应将已收获的“人口红利”用于短期投资与消费,而是更多地投资于教育等领域,这就有可能通过人力资本的积累和开发,以提高劳动生产率的方式使未来相对较少的劳动人口创造出足以满足老龄化社会需求的社会财富。

此外,学术界已开始讨论由人口老龄化所产生的“第二人口红利”,^②即在人口结构趋于老化的情况下,个人和家庭会因规避风险而产生新的储蓄动机,由此形成的储蓄来源可能会加速资本积累、加深经济的资本密集度,从而实现经济持续增长。但是,人口老龄化带来“第二人口红利”仅仅存在可能性,而没有必然性,形成“第二人口红利”的基本条件是随人口老化新增的储蓄必须以资本形式进入市场。^③而在资本市场的财富再分配方式(资本积累、转移支付与贷款)中,只有资本积累才可以影响产出水平和经济增长。^④因此,个人将一部分可支配的收入用于积累养老金^⑤从长远来说是有利的,而政府应当通过加快构建有效的养老金积累机制,加大对社会保障基金的投入,来创造收获“第二人口红利”的条件。中国与“第二人口红利”到底会“不期而遇”还是“擦肩而过”,不仅有待时间的检验,更需要政策与制度上的创造与发挥。

总而言之,善用“人口红利”,不仅包含充分收获这一红利的短期目标,还涉及将所收获的

① 彭希哲、郭民乐:《养老保险体系可持续性与劳动生产率增长》,《人口与经济》2009年第2期。

② Andrew Mason and Ronald Lee, "Reform and Support Systems for the Elderly in Developing Countries: Capturing the Second Demographic Dividend," International Seminar on the Demographic Window and Health Aging: Socioeconomic Challenges and Opportunities, Beijing, May 10-11, 2004, pp. 1-20.

③ 王丰:《人口红利真的是取之不尽、用之不竭的吗?》,《人口研究》2007年第6期。

④ 王丰、梅森:《中国经济转变过程中的人口因素》,《中国人口科学》2006年第3期。

⑤ 杨娟:《关于人口红利的一般讨论:兼论老龄化中国人口红利的实现问题》,《经济理论与经济管理》2009年第8期。

红利进行合理投资、以有效应对未来“人口负债”的中长期发展战略。将短期目标与中长期战略相统筹，可以为应对人口老龄化创造良好的环境。虽然笔者认为中国人口转变和社会经济发展的特征，决定了中国人口红利的机会窗口不会那么快地关闭，但留给我们应对未来人口负债的准备时间毕竟不多了，因而亟需政策的创新和理念的改变。

五、结 论

不管人们是否愿意积极地面对人口老龄化的问题，都不可能再回避它。相当多的研究将人口老龄化视为一种沉重的负担，它们专注于人口老龄化给社会所带来的挑战而不是机遇。这些对于老龄化的忧虑与恐惧源于我们对老龄化社会知之甚少，传统的研究体系并不能帮助我们认清已发生巨变的现实，现行的评价指标^①也在一定程度上导致我们曲解了未来的趋势。事实上，那些被描绘出的可怕景象并不注定是我们的未来，我们在切实地解决目前老年人口所面临的各种问题的同时，必须认识到一个老龄化的世界也蕴藏着巨大的机遇与活力。当然，我们必须为此而对社会的组织和运行进行再设计，并制定更为智慧和高效的公共政策。

首先，应当认识到，人口老龄化并不是一种不正常的社会态势，而是社会发展的必然结果，更是未来社会的一种基本特征。尽管在今天看来，人口老龄化带来了很多挑战，但这些挑战并不完全在于人口老龄化本身，而是人类社会对这种前所未有的人口学变化缺乏必要和及时的反应、适应和调整。从本质上讲，人口老龄化所产生的问题更多地源于老化的人口年龄结构与社会架构的不协调所产生的矛盾，这使得现有的社会制度与公共政策无法满足老龄化社会的发展需求。应当把人口老龄化的进程同更广泛意义上的发展结合起来，关于老龄化问题的政策制定需要被赋予更宽广的社会视野。创造有利于老年人口社会经济参与的制度环境与为老年人口提供良好的经济保障和社会服务同样是保障老年人口基本人权的重要方面。应当重新审视中国乃至全球的人口老龄化进程，并为调和这种人口年龄结构与现有社会制度之间的矛盾给出一个统筹的公共政策框架。

其次，人口老龄化是经济社会发展的必然趋势，尽管它首先表现为一个人口现象，却不断和社会经济、环境资源的各个领域相互作用，并对它们的发展产生越来越深远的影响。因此，仅仅调整人口政策或者对老年人的政策不足以应对人口老龄化，对公共政策进行局部调整或者刚性调节也不足以应对人口老龄化。人口老龄化所带来的是一个复杂的系统问题，公共政策要想在这个系统中发挥持久有效的作用，就必须将社会视为一个整体，统筹人口与社会、经济、资源、环境等要素之间的关系，并促进和支持各种不同的系统共同发挥作用。

再次，人口老龄化并不是一种短期现象，人口年龄结构的老化具有巨大的惯性。尤其对于中国来说，人口老龄化是在经济不发达、就业不完全和社会保障不完善的背景下出现的，与经济社会的发展并不同步。因此，中国在应对人口老龄化的过程中，其公共政策安排不只是一种应急策略，更重要的在于能否同经济社会的可持续发展相互协调。从这个意义上讲，涉老的公共政策体系必须能够统筹短期目标与中长期发展战略，只有明确了中长期发展战略，公共政策在应对短期目标时，才可以分清它们的轻重缓急以及可以解决的程度，不会迷失在具体问题中，

① 例如：讨论人口老龄化时经常用到“老年人口赡养比（Elderly Dependency Ratio）”，它以人们在到达一定年龄（在中国是 60 岁）以后便永久性地退出经济活动并需要赡养为基本前提，而这个前提无疑是可以改变的。

从而“为经济社会发展提供持久动力”。^①

此外，几乎所有的公共政策都具有鲜明的国家特征，涉老政策也不例外。尽管那些提前进入老龄化的发达国家为中国提供了丰富的“前车之鉴”，但国情的不同使我们无法生搬硬套它们的政策模式，何况这些国家正由于高福利与福利刚性等原因而陷入债务泥潭至今难以超拔。因此，中国应对老龄化的政策应该有效协调西方国家的经验与中国文化传统的关系，在强调中国国情与东方智慧的基础之上，创造出中国人自己的发展模式与生活方式。

历史一次次地证明，机遇往往与挑战共存。如果我们以一种全新的理念看待人口老龄化并以创新的思维来应对它，那么人口老龄化将更多地体现为未来社会发展的机遇。应对人口老龄化的当务之急并不是过分担忧现代社会的养老成本，而是使社会各阶层行动起来，对老年人与老龄化社会从观念上重新进行认识，并以此作为公共政策制定的出发点。事实上，家家都有老人，人人都会变老，每个人都是老龄化社会的组成部分，研究老龄化问题其实就是在研究我们自己。^② 中国政府于2004年提出“构建和谐社会”的理念，^③ 又于2010年10月召开的中共十七届五中全会上提倡“包容性增长”，^④ 并继续强调“社会和谐”对当代中国的重要价值。^⑤ 笔者认为，“包容性增长”与“和谐社会”一脉相承，和谐的社会是一个包容的社会，而包容的社会则首先应该成为一个“不分年龄人人共享”^⑥ 的社会。在这样的社会里，人们不再把老年人仅仅看作“是领取退休金的人，而是社会发展进步的主体和受益人”，应对人口老龄化的根本之道也就在于此。

〔责任编辑：刘亚秋 责任编辑：冯小双〕

① 《中共中央、国务院关于全面加强人口和计划生育工作、统筹解决人口问题的决定》，2006年12月27日，http://www.gov.cn/gongbao/content/2007/content_534194.htm，2011年2月26日。

② 戴维·L·德克尔：《老年社会学》，沈健译，天津：天津人民出版社，1986年，第8—9页。

③ 《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》，2004年9月19日，<http://www.people.com.cn/GB/40531/40746/2994977.html>，2010年10月25日。

④ “包容性增长”的概念最早由亚洲开发银行（ADB）提出，其内涵是指“社会的所有成员都能够在公平的基础上参与增长过程、并共享增长成果”。在2010年10月15日至18日召开的中共第十七届五中全会上，胡锦涛提倡将“包容性增长”加入“十二五”规划内。

⑤ 《中国共产党第十七届中央委员会第五次全体会议公报》，2010年10月18日，http://www.gov.cn/jdhd/2010-10/18/content_1723271.htm，2010年10月25日。

⑥ 联合国于1995年针对全球社会发展问题制定了“不分年龄人人共享”的行动纲领，1999年又将其作为“国际老年人年”的主题，呼吁不同年龄的人与人之间和谐相处。

(6) Marginal Abatement Cost and Environmental Tax Reform in China*Chen Shiyi* ° 85 °

From the perspective of promoting carbon emissions reduction and low-carbon transition, the carbon tax rate, when determined, should be sufficient to influence and change emitters behavior so as to realize the institutional value of this environmental tax. An undifferentiated carbon tax policy may be applied in the short term, but in the long run, the carbon tax rate should be gradually raised and be differentiated across industries. Carbon tax imposition will have a negative impact on industrial output in the short run, but the effect will be extremely small. By contrast, the tax will significantly reduce carbon emissions, and thereby help achieve the pledged goal of reducing China's emissions per unit of GDP by 40-45% by the year 2020. For some heavy chemical industries, the carbon tax alone will not be enough to lower carbon intensity and so should be supplemented with other environmental policies.

(7) The Development and Reform of the Policy-making System in Contemporary China*Zhou Guanghui* ° 101 °

The policy-making system is the backbone of China's political system and a crucial factor determining its development. The policy-making system with the CPC lying at the core results from the CPC's long history of leading China's revolution and establishing the People's Republic of China; therefore it has historical rationality. Policy-making was centralized over the period from the foundation of the PRC to reform and opening up. This centralized policy-making system had faults such as a low level of specialized division of labor, low institutionalization, an undue emphasis on experiences, a closed policy-making process and the absence of any self-correcting and adjustment mechanisms. The reform of China's policy-making system in the post-reform period has attached much importance to promoting democratic, scientific and law-based policy-making with regard to policy-making structures, modes and mechanisms. Practice proves that this reform has successfully met the challenges arising from rapid social and economic transition. Viewed from the perspective of political development, it involves an evolution from personal to democratic, from experience-based to scientific, from centralized to decentralized, from closed to open, from passive to active participation and from non-institutionalized to institutionalized policy-making. A policy-making model has gradually taken shape that is characterized by CPC domination, involvement of multiple subjects, scientific proof, open process, and law-based operation.

(8) China's Population Aging from the Perspective of Public Policy*Peng Xizhe and Hu Zhan* ° 121 °

Population aging will become a universal phenomenon in human society. Its challenge drives mainly from the failure of the existing socio-economic system to cope with the aging process. The intervention of public policy is therefore inevitable. This paper argues that in order to comprehensively deal with the aging problem, it is not sufficient to merely readjust population policies, policy measures focusing on the aged or the policies of certain government agencies. Instead, we need to reconstruct the current public policy system from the perspective of social

inclusion and a balanced strategy of long- and short-term development. An authoritative integrated government agency should be established to coordinate various government and societal efforts on aging issues. A series of policy measures should be implemented based on China's special socio-economic and cultural conditions, including redefining the social role of senior citizens, solving practical problems related to support for the aged and the sustainable development of an aging society.

(9) Resources, Incentives and Sectoral Interests: A Longitudinal Study of the System of Collecting Social Insurance Contributions in China (1999-2008) *Liu Junqiang* ° 139 °

Financing is the foundation of a social insurance system, and the selection of collection agencies for social insurance contributions is crucial for system design and construction. Two types of collection agency co-exist in China: local taxation agencies and social insurance agencies. The newly approved Social Insurance Law has failed to resolve the competition between the two. Why has this duopoly lasted for more than a decade? And which agency would better serve the development of social insurance programs? In fact, each has its merits. This paper argues that the main driver of competition between the two is the pursuit of collection-related power, funds, and staff positions. We examine the evolution of collection agencies at the provincial level and construct a panel database covering the ten years from 1999 to 2008. Our statistical analysis indicates that local tax agencies perform better in expanding social insurance coverage and increasing social insurance revenues. As an independent empirical study, this analysis will contribute to ending the decade-long debate over different types of collection agency. At the same time, the analytical framework of sectoral interests can be applied to the analysis of other government bodies.

(10) A Semiotic Approach to Linguistic and Cultural Studies *Wang Mingyu* ° 157 °

From the semiotic perspective, all cultural phenomena and spiritual activities express human achievements and the meaning of human existence through symbols. Since semiotics is closely related to linguistic and cultural studies, there has been a trend for the two to draw together and interact with each other. Integrating semiotic factors into linguistic and cultural studies, we adopt a semiotic perspective in linguistic and cultural studies with textual studies as the basis, the information communication process as the focus, the isomorphism of the first and second patterning systems as a reference, extensive dialogue as the principle and the dynamic balance of the semiotic domain as the foundation. We anticipate that this approach will introduce new theoretical frameworks and expand the horizon of linguistic and cultural research.

(11) Asymmetry in the Mutual Imitation of Language and Image: A New Look at the Literature-Image Relationship *Zhao Xianzhang* ° 170 °

The mutual imitation of the linguistic and pictorial arts is a traditional topic in the history of art both in China and elsewhere. However, an asymmetry resides within this imitation: it is natural for images to imitate language, but for language to imitate images reverses this order.