

关于应对我国老龄化问题有关制度建设的思考

苏海南

摘要：应对我国老龄化问题需加强有关制度建设，要着眼于经济社会文化建设和民生建设全局，在充分体现公平正义性和普惠性、共享理念和均衡性、协调性和可持续性的基础上，建立健全广义老年人扶养制度、研究出台并稳妥实施延迟退休制度、加快完善鼓励生育制度三方面制度，并多方发力构建对老龄化社会及老年人良善友好的环境；与此同时，要加强应对我国老龄化问题有关制度建设的组织领导。

关键词：老龄化 制度建设

据国家统计局数据，截至2018年底，我国老龄化率已达17.9%；其中65岁及以上老年人占全国人口比重已达11.9%，是典型的未富先老。这一状况已经给我国经济社会发展和稳定等多方面造成了日益明显的负面影响，主要有日益增多数量巨大老年人体面或至少有尊严生活保障的压力，劳动参与率下降食之者众、生之者寡的冲击以及人口结构可能持续老化的压力等。抓紧研究建立健全相关制度以应对我国老龄化问题，已成为当前十分紧迫和重要的任务。

一、建立健全应对我国老龄化问题有关制度的着眼点和落脚点

基于我国老龄化问题涉及社会、经济、文化等多方面，建立健全相关制度是一个牵涉面广、影响度大、政策性强的复杂的系统工程，其制度建设的着眼点和落脚点必须站位高、视角宽、协同性强。

概括而言，制度建设的着眼

点有二，一是要着眼于经济社会文化建设和民生建设全局，聚焦于努力化解老龄化问题对我国经济社会等多方面的负面影响；二是要着眼于民生建设全局，聚焦于保障好全体老年人享有老有所养、老有所医、老有所学、老有所乐、老有所为、老有所尊、老有所规的“七老”生活。其中“老有所尊、老有所规”是增加的一对紧密联系的新要求，既一方面要尊老敬老，另一方面规范少数老年人的不文明行为。

制度建设的落脚点主要有三：一是要充分体现公平正义性和普惠性，即保障好老年人生活的制度应是面向全体老年人，不是针对的部分老年人；老年人所获得的各种回报应与其历史累计所做贡献相匹配，老年人内部回报差别不大。二是要充分体现共享理念和均衡性，即一方面要切实保证老年人能够共享经济社会发展成果，另一方面要能够平衡好老年人与其他社会成员的利益分配关系，不对中青年造成较大负担。三是要充分体现协调性和可持续性，即保障老年人生

活、化解老龄化对社会经济等方面的负面影响必须与我国经济社会发展水平和承受能力相协调、相适应，不能超出经济社会的承受能力；同时，相关制度可以长期实施，从而保证能够持续并逐步地化解老龄化带来的各种问题。

二、建立健全应对我国老龄化问题有关制度的主要措施

遵循上述制度建设的着眼点和落脚点，笔者认为应对我国老龄化问题的制度建设概括而言是“3+1”，即建立健全三方面制度，再加构建一个环境。现分述如下：

（一）建立健全广义老年人扶养制度

第一，加快研究并出台实施逐步解决养老金双轨制的政策，建立公平合理的机关事业单位和企业退休人员养老金待遇制度。据媒体报道，目前机关事业单位退休金平均水平高于企业退休金平均水平一倍以上，剔除其中因人员素质结构等不可比因素应有的差距外，据估算不合理差距达

30%以上。为此，应采取措施经过一定年份逐步缩小这两部分人员不合理的养老金待遇落差；同时建立城乡居民一体化的养老保险制度，逐步缩小城镇退休居民与农村符合退休条件居民的养老金水平中的不合理差距。

第二，研究逐步缩小退休高干医疗待遇与其他职工退休后医疗保险待遇差别中的不合理差距，减少退休高干医疗中存在的过度医疗导致的医疗资源浪费；同时逐步建立城乡居民包括老年人一体化的医疗保险制度，逐步缩小现实存在的城乡居民主要是其中老年人医疗保险待遇中的某些不合理差别。

只有下决心逐步解决以上问题，才能逐步减少并最终杜绝部分企业退休人员就养老金待遇不合理差距上访甚至游行等现象，才能减少并逐步消除各类老年人中因医疗保险待遇某些不合理差别所引发的矛盾，才能在老有所养、老有所医领域更好地体现老年人养老、医疗制度建设的公平正义性和普惠性，才能使化解老龄化问题具备重要的制度基础。

第三，建立健全老年人养老、医疗以及其他方面待遇水平的科学合理调整制度。这一制度要着重发挥好两个平衡的功能：一是平衡好老年人内部待遇水平合理调整的比例关系，坚决防止现有不合理差距扩大，并确保在待遇水平调整提高过程中逐步缩小；二是平衡好全国老年人生活

改善与全国中青年人、少年儿童等生活改善的关系，协调好与经济社会发展及其承受能力的关系，尽心而为、量力而行，一定不要寅吃卯粮，给在职人员群体等增加额外负担。

第四，加快建立健全住院、社区及居家养老制度。一方面要努力多建公立养老院，同时引导、鼓励社会力量建立主要不以营利为目的的社会养老院，尽可能满足部分老年人住院养老的愿望和需求；另一方面要加强社区及居家养老制度建设，努力提供有利于社区及居家养老的各种资源。如建立健全社区医疗站；建立社区及居家养老服务社；组织成立社区助老志愿者队伍和居家养老信息员队伍；探索试行类似于欧洲等国家实行的“时间银行”制度，鼓励老年人在本人身体尚可时参加社区助老或其他志愿服务工作，将这些工作时间累积或换算成积分，待本人需要助老服务时能够折算成被服务的时间。将以上多种措施结合实施，为选择在社区及居家养老的老年人特别是其中弱、病、残等行动不便者和自理能力差或无者提供必要的养老帮助。

第五，加快建立健全老年人医疗护理、康复护理、临终护理制度。这一护理需求必然随着当前老年人的寿命延长及日益衰老而大幅度增加，特别是独生子女家庭，其父母年老力衰住院治疗、居家康复、临终护理，离

不开人，而其子女绝大多数因忙于现职工作和照看下一代，无法长时间在医院或家里直接抚养父母，必须依靠专门的护理人员就近或贴身提供起居、洗漱、如厕、喂食、翻身、按摩等多项具体帮助。为此，要建立健全专职和临时的护理人员队伍，组织有关机构制定护理行业工作标准，组织开展必要的培训，保证其获得合理的报酬，切实保障其能够提供符合质量要求的护理服务；同时，国家要积极引导并鼓励有关科研机构和企业大力研发老年人自助洗漱起居器械和各种护理设备、设施乃至护理机器人，且应尽可能物美价廉，拓展其使用率。通过从以上护理队伍建设、护理设备设施研发制造等多方面着力，为丧失自理能力的老年人有尊严的生活和有尊严的离世提供制度、人员以及设备设施等保障。

第六，逐步健全老有所学和老有所乐制度。进一步健全完善现行老年大学等老年人学习场所及其教学服务，开辟更多适宜于老年人学习、娱乐的场所、地点、渠道、形式，促进老年人提高自身素质和增加生活乐趣，以更好地改善提升老年人生活质量。

通过以上广义老年抚养制度六方面措施，切实保障好全国老年人公平享有与经济社会发展相适应的高质量的“七老”生活。

(二) 研究出台并稳妥实施延迟退休制度

延迟退休(以下简称“延退”)

是世界潮流、大势所趋，也是缓解老龄化问题的必要措施。目前，市场经济发达国家都已实行“延迟”，金砖国家中已有俄罗斯开始实行“延迟”，巴西已经把男女退休年龄统一，我国也必然走上这同一条道路。但是，我们也看到，在我国以及其他国家，都有为数很大反对延迟退休的群体，甚至由此引发社会动荡。究其原因，主要是由于对此项制度不理解或制度本身政策不够周全合理所造成。因此，需要周密设计、稳妥施行。主要可考虑把握好以下三点：

一是合理选择率先“延迟”对象。建议首先在白领人员或技能人才等灰领人员中施行，这些群体人员一般都有“延迟”意愿和条件；其中，除国家法律有规定的外，其他各用人单位各级党政领导仍按现行退休年龄离开领导岗位，但可按白领“延迟”年限延，继续在非党政领导岗位发挥余热；白领女性“延迟”年限可与男性达成一致。

二是合理设定“延迟”条件。对蓝领人员特别是其中苦脏累险岗位人员“延迟”应以改善工作条件、环境以及减轻体力付出或降低精神专注度、紧张度等为前提条件。其启动“延迟”时间也可稍晚于白领、灰领岗位人员；其“延迟”年限（可以设定两个“延迟”时间阶段，比如前期为4-6年，后期4-6年），前期可稍短于白领、灰领岗位人员，后期再达

成一致（其中苦脏累险岗位人员延迟年限继续低于其他蓝领岗位人员）。

三是把简称“延迟”更名为简称“延领”，即“延迟领取养老金”，以增强劳动者个人对是否延迟退休的选择权。按国家新规定的延领年限退休的，可领取本人全额养老金；在国家新规定的延领年限与现行法定退休年龄之间退休的，根据相应年份按有关公式计算减少全额养老金领取额度；在现行退休年龄之前就不工作的，取消养老金待遇，只能按类似居民最低生活保障标准领取生活救助费；在国家新规定的延领年限以后年份退休的，在领取本人全额养老金以外按有关公式计算超额领取相应年份的养老金。

通过稳妥实施“延领”，一方面可减缓我国劳动参与率下降趋势，另一方面可减轻养老等基金支付压力，对冲老龄化在这些方面的负面影响。

（三）加快完善鼓励生育制度要从整体上降低我国老龄化率，必须提高我国生育率，增加新生儿人口，从而减缓并逐步扭转当前老年人口占比日益上升的趋势。为此，需抓好以下三条：

第一，摸清底数，正确决策。目前，根据国内某些机构或媒体发布数据，我国近些年来生育率只有1%—1.3%，而主管计划生育机构却未就此明确表态并发布相关信息。这需要有关方面组织力量全面调查统计，摸清我国生

育真实情况，切实掌握基本准确的数据，为中央生育政策的正确决策夯实基础。在此基础上，根据准确的全国调研数据决定是否进一步放开二胎生育政策。

第二，要加快研究并出台鼓励生育的多方面扶助和保障的政策，解除多生育家庭的后顾之忧。一是进一步健全“孕期”“产期”“哺育期”以及产假的保护政策，减少并努力消除生育适龄妇女“孕期”“产期”“哺育期”和产假的担忧；二是进一步明确产妇产工作岗位保持政策，切实消除妇女“生育即失业”的担忧；三是进一步健全婴幼儿护理制度包括幼儿园、托儿所建设和依法正常运行，减少并努力消除多生育家庭对新生儿入托入园难和贵以及入园后可能受虐等担忧；四是健全面向全体新生儿公正公平的中小学义务教育制度，减少并努力消除多生育家庭对新生儿上学难、贵以及所获得的教育资源不公平等担忧；五是研究如何建立健全国家对多胎父母及家庭的补助、援助制度等，同时对多胎家庭给予明显不同于丁克家庭和少子家庭的税收优惠，充分体现国家对承担多生育责任父母及家庭的关心爱护，形成鼓励生育的社会氛围。

第三，切实抓好上述制度政策的贯彻落实。需要立法的立法，需要强制的强制，为鼓励生育、缓解老龄化趋势提供系统周全的法规政策及其制度保障，使我国的生育率逐步恢复到切实保



障民族延续的水平，以此对冲老龄化负面影响。

（四）构建老龄化社会及对老年人良善友好的环境

构建老龄化社会及对老年人良善友好的环境需要以下多方面发力：

一是宣传介绍我国老龄化实际情况，客观分析其发展趋势以及已经和可能带来的负面影响和新的机遇，让社会各界客观了解老龄化，理性认识老龄化，既看到严重挑战，也看到带来拓展老年群体消费等新机遇，减少并努力消除社会对老龄化的单纯抵触和担忧情绪。

二是在多方研究并确定应对老龄化问题的制度后加大宣传和贯彻执行力度；同时，对执行中做得好的表扬，对做得差的批评或依规纠正，有效发挥相关制度应对老龄化问题的作用。

三是各级财政在统筹好民生建设资金基础上，拿出合理额度支持应对和化解老龄化问题；同时，税务部门还应对为老年人提供各种服务的生产企业、民营养老院、幼儿园、护理机构等给予

税收优惠，鼓励支持这些机构努力为应对老龄化问题作出自己的贡献。

四是动员社会各方积极参与应对老龄化工作，鼓励其拿出力所能及的各种资源，共同应对和化解老龄化带来的问题。

五是大力培育并发扬尊老敬老助老的中华民族优良传统，同时采取恰当措施纠正并逐步杜绝少数老年人的不良言行，真正构建起“老有所尊”“老有所规”的社会氛围。

三、加强应对我国老龄化问题有关制度建设的组织领导

化解我国老龄化造成的负面影响，保障好我国老年人的生活，形成优生优育格局以及科学的生育更替水平，是事关中华民族生存发展及其伟大复兴的大事。为此，要充分发挥我国社会主义制度的优越性，大力加强组织领导，把上述 3+1 制度建设这项复杂的系统工程建设好。现提出如下建议：

（一）将应对我国老龄化问题

有关制度建设纳入党中央、国务院的重要议事日程，专题研究，抓好相关顶层设计，为此项工作保持正确方向并积极稳妥推进提供政治保障和指引。

（二）各地方党政领导应结合本地区老龄化程度的实际状况和需要，在中央有关大政方针指引下，进一步组织落实好《中华人民共和国老年人权益保障法》，研究制定本地区切合实际的可行政策并加强指导和监督检查，逐步建立健全上述三方面制度和环境。

（三）各级政府主管部门和老龄委等有关机构要通力合作、协同发力，择时成立关于应对老龄化问题国务院有关部际、各省市有关厅局联席会议制度，共同专题研究并齐抓共管推动应对老龄化的相关制度建设工作，力争取得好的效果。■

参考文献：

[1] 国家应对人口老龄化战略研究总课题组. 国家应对人口老龄化战略研究总报告集 [R]. 北京：华龄出版社，2014.

[2] 李晓琳. 我国人口老龄化对制度建设的挑战及对策，[J]. 中国经贸导刊，2017，（18）.

[3] 赵娜. 关于如何应对我国人口老龄化的思考，[J]. 企业导报，2012，（8）.

（作者系中国劳动学会副会长、研究员）

责任编辑：康伟