

保障和激励:建立支撑我国城市家庭养老健康发展的有效机制

丁煜

(厦门大学 人口研究所 福建 厦门 361005)

摘要:传统西方社会经济理论将养老方式的变革与工业化发展水平之间划上必然的联系。事实上,养老问题是一个与经济、文化、政治、人口等多方面因素密切相关的社会问题。在我国城市家庭养老功能趋于弱化的今日,政府应在保障和激励家庭养老方面有所作为,使家庭养老这一最为经济的养老方式在迎接人口老龄化的挑战中发挥更为出色的作用。

关键词:家庭养老; 弱化; 保障; 激励

中图分类号: C913.6 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149(2001)04-0063-04

Security and Inspiration: Set Up A Effective Mechanism Supporting the Sound Development of Providing for the Aged at Home in Our Country's Urban Areas

DING Yu

(Population Institute, Xiamen University, Xiamen, Fujian Province, 361005)

Abstract: The traditional western social and economic theories hold that there is a positive connection between the reformation of the pattern supporting the aged and the industrial development level. As a matter of fact, the question of providing for the aged is a social problem closely relating to the factors of economic, culture, politics and population. At present, the function of providing for the aged in household tends to weaken in China. It is the government that should do more in this field in order to make this most economy way of supporting the aged plays a greater role rising to the challenge of the aging of population.

Keywords: providing for the aged at home; weakening; security; inspiration

一、前言

传统的西方社会经济理论认为,随着工业化的进程,以家庭为主的老年人生活或养老模式将逐渐解体,并由制度化的社会保障所取代。这一理论假设在解释西方国家公共养老制度的历史变迁上得到了较好的证明。从总的发展趋势看,这一理论的正确性

不容怀疑。但联系到我国深厚的文化背景和具体的国情国力,这一理论的解释力和预见力都将大打折扣。

近年来,随着我国人口老龄化的发展,城市家庭的养老功能受到普遍关注。学术界比较一致的看法是由于城市家庭子女数的减少、城市妇女劳动就业率的提高、人口平均预

收稿日期: 2000-10-08

作者简介: 丁煜(1970-),女,安徽明光人,厦门大学人口所助理研究员,法学硕士,主要研究方向:老年社会学,老年经济学。

期寿命的延长、家庭长者权威的削弱等多方面因素的影响,城市家庭的养老功能趋于弱化,并呼吁大力发展社会养老保障事业和社区养老服务事业,以转嫁家庭养老不堪重负的危机。毋庸置疑,这些受到广泛认可的理论分析是比较符合我国实际情况的。本文所要探讨的问题是这些导致城市家庭养老功能弱化的因素将在多大程度上引发家庭养老的脆弱性,并从不同侧面分析我国城市家庭养老顽强的生命力。

从本质上说,我国城市的家庭养老不是纯粹意义的家庭养老,而是一种政府经济保障与家庭生活照顾相结合的“国家型家庭养老”^[1]。保障城市家庭养老的主流地位,倡导各种类型的家庭养老方式,政府可发挥作用的余地很大。在这方面,与我国有着相似养老文化传统的一些东南亚国家或地区已走在了前面,他们的经验颇有借鉴价值。

二、我国城市家庭养老功能弱化论辨析

养老问题不是一个纯经济问题,它深受文化、政治、人口等多方面因素的影响。传统西方社会经济理论将养老模式的变革与工业化的发展划上必然的联系,使其对不同社会文化背景下的养老模式变革的解释不能尽如人意。从文化角度说,西方社会崇尚个人主义和自立意识,传统家庭的地位和作用在西方社会经济理念中很少受到重视,老年人依赖于家庭的思想在观念上就是被瞧不起的。美国社会学家西尔巴赫在一篇报告中提到,对于“谁应该承担抚养老人的义务?”76.7%的女性和80.3%的男性的回答都认为是政府的责任,而不是晚辈的责任。东方文化中的一个精髓是“孝”文化,“孝”文化的崇老、敬老思想形成了家庭奉先思孝的传统,家庭对老年人的供养不仅是社会规范的要求,更是上升为国家的秩序,使老人对家庭的依赖成为一件天经地义的事。事实上,时至今日,深受东方传统“孝”文化影响的东南亚国家或地区,不论其工业化发展水平如何,家庭养老都

仍在社会中扮演重要角色。如新加坡、日本、台湾的经济发展水平都很高,老年人与子女同住的比例都在70%以上,其中新加坡高达85%,这些数字与越南(73.7%)、泰国(71%)、菲律宾(77%)的数据都很相近^[2]。

纵观养老保障的历史发展过程,政府行为的职能也时常发挥着非常大的作用。从社会养老制度发展的历史看,政府行为在某些时期,甚至比客观社会经济条件更能影响这一制度的变革。英国是工业革命的领袖和市场经济的发祥地,而19世纪后半叶的德国,其工业化水平远远低于英国,但却成为公共养老金制度的发源地和缔造国。究其原因主要是由于当时的德国社会民主运动高涨,俾斯麦政府颁布一系列社会保障法律、法规的直接目的不是为了满足经济发展的需要,而是为了使那些低收入工人更加依赖于国家,从而缓解社会对抗,强化社会控制。美国是在1935年才建立全面的社会保障制度的。在当时,20年代的经济大衰退给美国经济以毁灭性打击,社会保障制度的提出也是被政府用来作为干预经济的手段,就养老金制度来说,其目的是为了刺激退休,以增加年轻人的就业机会。目前东南亚部分国家或地区的家庭养老方式在社会中长盛不衰,除了文化因素的作用外,与政府不遗余力地努力也是分不开的。新加坡内阁资政李光耀就曾明确提出“我们必须不惜任何代价避免的,就是决不能让三代同堂的家庭破裂。”

在我国养老保障领域,政府行为的职能作用更显突出。50年代初期,我国开始在城镇实行退休金制度,这一制度的实施与其说是社会经济发展的要求,还不如说是当时社会意识形态的产物。因为就当时的社会经济状况看,工业化水平低下,人口年龄结构尚属于年轻型,基本不具备建立社会养老保障制度理论上的充分性和必要性。而当时选择只在城镇推行这一制度,也并不意味着当时的城镇比农村对社会养老保险有更高的需求。

在此后的近 50 年内, 社会经济的发展也并没有证明城镇人比农村人更需要社会的养老保障。相反, 可能正是因为城镇全面推行社会养老保障制度, 才使得城镇家庭的养老功能弱化的速度明显快于农村家庭。由此不难想像, 政府未来在有关养老保障方面的政策导向将在很大程度上决定我国养老保障模式的变革途径。

如果说从文化和政治的角度看, 我国城市长期保持家庭养老的可能性依然存在, 那么从人口学角度看, 也不会对这种可能性造成根本性威胁。首先, 城市家庭子女数的减少被认为是城市家庭养老形成致命打击的重要因素。原因是子女数的减少意味着家庭养老人力资源的不足, 最为经典的范例便是未来独生子女家庭的 4-2-1 或 4-2-1 家庭结构模式。这里需要澄清的一个概念是家庭养老并不等于儿子养老, 也不等于子女养老。随着人口寿命的延长和生活、医疗水平的提高, 当老人进入需要生活照顾的高龄期或病残期时, 其孙辈大多已长大成人, 孙辈子女作为家庭养老人力资源的重要候补力量, 将完全有可能弥补子女养老的力不从心。如果说经过几十年的努力, 女儿养老作为与儿子养老相同的概念已为城市社会广泛接受, 那么我们完全有理由相信, 二三十年后, 当人口老龄化高峰期到来时, 隔代养老也将不再是一件新鲜事。其次, 城市妇女就业率提高被认为是造成家庭养老人力资源减少的另一个重要原因, 但其实这种负面效应仅是一个侧面。换个角度看, 城市妇女就业率的提高使得妇女年老后的经济来源可以依赖政府保障, 反而是减轻了家庭养老的经济负担。第三, 人口平均预期寿命的延长将导致老年人需要照顾的时间延长, 从而加重家庭的养老负担。而实际上, 根据 1987 年的老年人抽样调查的资料计算, 每 1000 个 60~64 岁的老人中仅有 1.6 个需要日常生活照顾, (65~69 岁, 2.6 人; 70~74 岁, 5.2 人; 75~79 岁, 10.4

人; 80~84 岁, 14.4 人) 每 1000 个 85 岁以上老人中也只有 25.4 个老人需要照顾³⁾。另外由于老年夫妻生病卧床是独立发生的事件, 老年夫妻需要同时照顾的概率很小。所以, 一对夫妇同时照顾四个老人的理论假设可以说是小概率事件, 其对家庭养老造成的压力有些言过其实。事实上, 就目前多子女家庭来说, 老人一旦有生活照料的需要, 也是以一个子女照料为主, 其他子女在经济上予以适当补偿。从目前我国城市社会养老保险和医疗保险制度的改革情况看, 由于子女数减少而可能失去的经济养老资源将完全可能由社会保障部分予以补偿。最后一个问题是关于家庭中长者权威的削弱。在现代家庭中, 老年人的家庭地位有赖于两方面的保障: 一方面是社会道德的约束和法律的监督, 如果社会道德的约束力减弱, 可以由加强制度化的法律法规建设来保障老年人的合法地位; 另一方面是经济杠杆的调节。我国城市的家庭养老实际上存在着一种老人与子女间延期的劳务交换关系, 老人通过料理家务、抚养第三代等劳动换取年老多病后的生活照料, 子女出于家庭效用最大化的考虑和起码的道德良心, 都轻易不会作出将老人拒之门外的选择。同时老人还可以长期利益(例如财产继承)作为交换获得子女现时期的照顾。

三、建立城市家庭养老的制度保障和激励机制

从上面的分析不难看出, 我国城市家庭养老在面临挑战的同时, 仍将保持较强的生命力。但这种较强的生命力是潜在的和非必然性的, 如果没有相应的配套措施, 也难成为现实。从各方面因素看, 在人口学领域, 我们可以有所作为的可能性极小, 因为不可能逆社会经济发展潮流而行, 在增加家庭子女数等方面作文章。但在政府行为方面, 我们可以发挥作用的余地就很广泛。如果政府除了舆论上的鼓励和提倡之外, 再能适时地给予家庭养老以正式的制度化保障和激励机制,

那么家庭养老将在迎接滚滚而来的人口老龄化浪潮中发挥更为出色的作用。

首先,促成家庭养老从伦理范畴向法制范畴迈进,为家庭养老提供制度化保障。传统伦理型的家庭养老模式往往是由家庭情感和社会道德维系着,当它一再面临现代社会各种观念的冲击时,其固有的脆弱一面便显示出来。近几年来,子女不愿承担老年人赡养费,贪婪向父母索取,甚而侵犯老年人人身安全的事件都屡有所闻。虽然,目前《宪法》、《婚姻法》和《老年人权益保障条例》等法律法规,对保障老年人合法权益都或多或少有所涉及,但或是保障面不全,或是保障力度不够,同时老年人还有“家丑不外扬”的心理和执法机关“清官难断家务事”的思想,使得这类事件往往是大事化小,小事化了,不了了之。在市场经济比较发达的一些东南亚国家或地区,其传统的家庭养老也曾同样面临这样的问题,而不少国家为了切实保障老年人的合法权益,都就家庭赡养老人问题作了法律规定。如1995年11月新加坡颁布的《赡养父母法》,规定凡拒绝赡养或资助处于贫困的年迈父母者,其父母可以向法院起诉,如发现被告子女确实未遵守《赡养父母法》,法院将判决对其罚款1万新加坡元或判处一年有期徒刑。1996年6月,根据该法新加坡又设立了赡养父母仲裁庭,仲裁庭由律师、社会工作者和公民组成,地方法官则担任主审。仲裁程序是先行调解,若调解不成再由仲裁法庭开庭审理并进行判决。

借鉴国外的经验,我国也应该强化家庭养老从伦理型向法制型的转变,突出强调家庭养老的责任和义务,把家庭养老的功能以制度的形式确定下来,使全社会对于家庭养老的认识上升到法制的高度。这一转变的顺利进行,一方面要求关于养老的法律法规进一步完善,另一方面也要求老年人加强自我保护意识和执法部门加大执法力度。

其次,建立资助家庭养老的激励机制。

《联合国老年人原则》指出:“...无论在发达国家或是发展中国家,人们的家庭生活承受着各种重压,需要向抚养和照顾体弱老年人的那些人提供资助”。在此原则下,许多国家通过减免税收、优先供房、优惠贷款等方式,补助赡养老人的家庭,以鼓励西方社会家庭养老的回潮和东方社会家庭养老的持续发展。如韩国政府1989年再次修订的“老年福利”规定:对赡养60岁以上的老年人的直系亲属者,或在亲属中,有和65岁以上老年人共同生活者都可享受每年免除48万韩元的所得税的优惠;父母和子女有各自的住房,过去没有生活在一起,然后又重新合在一起生活者,可免除其一方住房出租或出售的所得税;本人或其配偶与直系亲属的老人共同生活2年以上者,可优先获得政府贷款,用来新建或购置、改造住宅。韩国原来规定最优先提供住房的对象,是到海外就业的人员,第二位是10年以上的无事故司机,第三位是做了绝育手术的人。1992年开始,改为以赡养老年父母的人为第一位,其他向后顺延。从1995年7月开始,韩国政府对公务员实行“行孝节假日”,凡公务员的父母及岳父母或公婆的生日,可准假一日为老人过生日,如不与老人居住在同一城市,还可放宽节假日。最近,韩国法务部还颁布了民法中家族继承法修正案,规定侍奉父母的子女应比其他子女多继承50%的财产。激励机制的建立有着比舆论上的提倡更为立竿见影的社会效果,也能从实际上分担家庭养老的重负,而且从经济成本看,也将远远低于兴建社会养老机构的巨额投资。

第三,配合新型的家庭养老方式的建立和发展,在政策上予以支持,在具体实施过程中予以配合。例如对于分居养老的新型家庭养老方式,如何在住房政策、住房规划、房型结构设计等方面予以配合?对于隔代养老,如何在财产继承等经济利益方面适当倾斜。我国目前《继承法》(下转第8页)

关系,就必须首先对人口文化作一个解说。

目前有些学者对人口文化因其审视的角度不同,其解释也多种多样。我们的看法是,应当把人口文化看成是一个有机连续的系统,它包括人类在繁衍、生存和发展过程中的全部文化现象。这个系统就是人从生到死各个阶段相连续的整个过程,各种人口文化的现象都可分属在这个全过程的各个阶段之中。具体说,这个系统应包含出生文化、养育文化、成人文化、老年文化、死亡文化相连的五个阶段。生育文化中的内涵生育文化就是指人口文化中的第一阶段的出生文化。这与当前我国计划生育部门所管辖的内容相吻合。有的学者研究内涵生育文化时,把养育儿童、青少年成长过程也包括进去,直到孩子长大成人为止。我认为这并不妥当。在现代的语言中生育的“育”字与养育、教育的“育”字含意并不一样,前者是“出生”的意思,如计划生育、晚婚晚育的“育”字均是“出生”的意思,而后者则是“培养、教化”的意思。我们把内涵生育文化定在人生过程的“出生”这一段,同计划生育部门的功能结合起来,应当说是比较妥当的。如果说把人生养育一段也归入内涵生育文化之中,那么象教育思想、教育制度、教学方法、儿童青少年心理、青少年犯罪等内容也得放在内涵生育文化之中,那就远离了生育文化的内涵。人生“养育”这一段的文化现象只能放在外延的生育文化之中,

如象前面所讲,因为它包含了内涵生育文化的某些因素。生育文化中的外延生育文化,均包括在人口文化的其他阶段之中。婚姻文化就主要包括在成人文化中,当然,老年也有婚姻文化现象,不过老年婚姻一般不再有生育的任务,因此老年婚姻文化就与生育文化关系不大了。与生育紧密相联系的养老文化,就是包括在老年文化这一阶段当中。在人口文化其他阶段也均包含有生育文化的因子,再比如,与生育紧密相连的出生婴儿死亡文化则属于人口文化中的死亡文化。从上面的分析,我们可以明确得出一个结论,不论是内涵生育文化还是外延生育文化均为人口文化的有机组成部分。只是内涵生育文化是人口生育文化的单独一个阶段,而外延生育文化则隐含在人口文化的其他阶段之中,是人口文化其他阶段中的重要文化因子。

参考文献:

- [1] 毛泽东. 新民主主义论. 毛泽东选集第2卷. 北京: 人民出版社, 1991. 664.
- [2] 江泽民. 高举邓小平伟大旗帜, 把建设有中国特色的社会主义事业全面推向21世纪. 中国共产党第十五次全国代表大会文件汇编. 北京: 人民出版社, 1997. 19.
- [3] 国语·越语.
- [4] 路遇, 滕泽之. 中国人口通史. 济南: 山东人民出版社, 2000. 1179.
- [5] 费孝通. 生育制度. 北京: 商务印书馆, 1999. 71.

[责任编辑 崔凤垣]

(上接第66页)

规定的法定继承人, 第一顺序为配偶、子女、父母; 第二顺序为兄弟姐妹、祖父母、外祖父母, 孙辈并不在法定继承人的范围之内。那么能否将《继承法》中的有关条款与赡养父母联系起来呢?

参考文献:

- [1] 姚远. 稳定低生育率水平与中国家庭养老关系的再思考. 人口学刊, 2000 (4).
- [2] 林戈. 建立以家庭和社区服务相结合的老年人社会保障体系. 人口研究, 1999 (3).
- [3] 林戈. 建立以家庭和社区服务相结合的老年人社会保障体系. 人口研究, 1999 (3).

[责任编辑 崔凤垣]