

中国老龄者看护社会化政策体系探析

刘亚娜

(首都师范大学政法学院, 北京 100037)

摘要: 文章从公共政策设计的角度, 提出未来中国政府构建看护社会化政策体系的构想。在分析我国的老龄者看护问题的时间资源、我国经济发展的现状及前景、社会贫富的分化程度以及社会文化传统影响等的基础上, 对我国老龄者看护政策体系做出生态预测和模式的选择。

关键词: 人口老龄化; 老龄者看护; 政策生态; 看护保障

中图分类号: C913.6 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149 (2005) 05-0006-05

Study on the Policy System of the Socialization of the Aged Nursing Care in China

LIU Ya-na

(College of Political Science and Law, Capital Normal University, Beijing 100037)

Abstract: This paper puts forward the conception how the government to establish the policy system of the socialization of the aged nursing care in the future, based on the point of view of public policy design. Ecological forecast and model selection of the policy system are based on the analysis of the time resource, the present situation and perspective of economic development, the difference of rich and poor, and the effect of traditional culture.

Keywords: population aging; the aged nursing care; political ecology; nursing care security

老龄者看护问题是每个时代都存在的问题, 本文主要探讨伴随人口老龄化的日益深化、后期老龄者增多、家庭养老看护功能日益衰弱的背景下, 老年人的生活照料问题, 即看护问题的公共政策应对。本文并不是探讨要不要采用社会化模式的问题, 而是应当选择什么样的社会化模式的问题。这是一个非常复杂的实践性问题, 不仅与需应对的问题本身有关, 而且与应对问题时的政策生态环境密切相关。

一、中国老龄者看护问题概况

人口老龄化是全球性的发展趋势, 中国也不例外。老龄者的看护问题已上升为重大的社会问题。

随着社会经济的发展, 尤其是工业化和城市化的发展, 大家庭慢慢地解体, “核心家庭”成为社会的主要构成单位, 又由于计划生育政策的实施, 加快了“核心家庭”化的速度。家庭子女数量的减少降低了形成传统家庭类型的可能性, 尤其是在城市, 独生子女已经十分普遍, 其后果是空巢家庭的增加。社会的变革导致的生产方式、生活方式、思想意识、价值取

收稿日期: 2005-06-01

作者简介: 刘亚娜 (1976-), 女, 湖南人, 首都师范大学政法学院教师, 博士, 研究方向为公共政策, 公共经济。

向、家庭成员文化层次、职业、经济收入、思想情趣和居住条件的不同也对家庭类型和家庭结构的变化产生了重要的影响，家庭供养出现困境。尽管中国的“尊老爱幼”传统思想要求人们为老人养老尽孝，而客观趋势的发展使人们心有余而力不足，中国将来大批的由独生子女组成的家庭，不仅要养育下一代，而且要赡养双方的老人，这在财力、精力等方面都越发难以承受。虽然配偶之间的相互支持对于养老看护具有重要的现实意义，但据研究表明，我国的老年人丧偶比例高、老年人再婚率低，客观上存在困难。

从另一个角度来看，老年人的照料需求却在日趋增大。我国老年人口的高龄化已日趋明显，随着年龄的增长，老年人的健康水平、自我照顾的能力降低，对他人的照料需求增加。目前我国 60 岁老年人的平均预期寿命为 18 年，而平均预期带病期大约为 13 年，这实际上意味着一种长期的、潜在的经济需求以及照料和护理的需求。

老年人对照料的需求与家庭实际供给之间存在巨大差距，它在很大程度上促发了家庭照料的风险性，且我国城镇绝大多数家庭，夫妇双方就业，难以顾及对老人的照顾。

从其他供给层面来看，家庭佣工在功能上存在缺陷。家庭佣工主要是承担普通的家务劳动，也有偏重于老年人照顾的，但是，在家庭佣工与机构服务之间，存在着劳动成本的差别，另外，还有住房条件等客观因素的限制。在农村，从现实收入情况看，雇佣保姆的情况并不多见。此外，对于老年人的看护需要专业技能，保姆等形式的家庭佣工，对老年人进行照料，非但没有使老年人恢复健康，反而使之恶化的情况时有发生。其二，福利设施覆盖面小。社会扶助救济性质的机构，相对于数以亿计的老年人而言，存在着巨大的供需缺口，且设施和服务质量良莠不齐。其三，社区服务捉襟见肘。存在有功能单一，服务被动，政策不够配套、责任主体不够明确等问题^[1]。

从以上分析我们可以看到，从长远来看，对应我国老龄者看护问题的最根本办法，是走社会化的道路，建立起一定的制度体系，来保

障每一个老龄者公平的看护需求。中国的养老保险，通过近几年的改革完善，有了很大的发展。但是，养老保险提供的是老年人经济上的保障，而看护体系要提供的是身体上、生活上的保障，两者是不同层面的问题，在制度设计和内容安排上也应有所区别，但同时，二者须相互配套，缺一不可。

二、中国应对老龄者看护问题的时间资源分析

从以上关于中国老龄者看护的需求与供给状况来看，中国老龄者看护问题已经开始突现，并将在未来若干年内呈现出相当严重的状态。但是，对于这一问题的认识，目前还只限于范围很小的学术界，国民和政府对此远未形成共识，因而进入公共政策的议程似乎还遥遥无期。不过，笔者认为，这只是目前的表面现象。

在时间表上，这里可以作一个粗略的估计。以 1970 年我国实施计划生育政策为参考点，以 23 岁（女性 22 岁、男性 24 岁）为当时中国居民的婚育年龄，以前期老龄人口的进入门坎 65 岁为被扶养起点，以后期老龄人口的进入门坎 75 岁为要看护起点，来估算一下中国应对老龄者看护问题的时间表。

$$65 - (2005 - 1970) - 23 = 7 \text{ (年)} \quad (1)$$

$$75 - (2005 - 1970) - 23 = 17 \text{ (年)} \quad (2)$$

式 (1) 说明，从现在开始，大约 7 年以后，我国实施计划生育政策时的育龄夫妇将要退出工作状态，成为被扶养对象。这就意味着，中国社会的老龄者扶养比开始出现转折，中国经济持续发展将开始感受到劳动力供给的压力。如果这种估算正确的话，从公共政策应对的角度来看，2012 年包括两层涵义：首先，它意味着，在这一年，中国的养老保障体系应该已经建立并运行起来，否则，将意味着在中国建立养老保障体系将难上加难；其次，它意味着，从这一年开始，中国社会的老龄者看护问题可能会进入中国政府的公共政策议程。因为，随着社会扶养比重的增加，中国经济持续发展开始感受到劳动力供给的压力，而看护体系的建立，不仅能够起到释放劳动力资源、增

加劳动力供给的效果,而且从长期和短期来看,它的效果都是最好的。此外,社会化看护体系的建立,将促成看护市场的发展,从而为经济持续发展提供新的增长点。

式(2)说明,从现在开始,大约17年以后,我国实施计划生育政策时的育龄夫妇将大量进入要看护状态,计划生育政策对老龄者看护问题的延迟效应开始突显。随着占人口更高比例的老龄者进入要看护状态,10年前开始显现的劳动力供给压力将因此而严重化。因为要扶养状态和要看护状态对劳动力的影响不同,在要扶养状态下,丧失劳动能力的老龄者只是对劳动人口产生经济依赖;而在要看护状态下,老龄者不仅是经济上依赖劳动人口,而是直接吸纳劳动力资源。因此,到2022年时,如果中国的老龄者看护社会化体系还没有建立并运行,我国经济持续增长将直接受制于劳动力供给不足,就像日本、北欧等国家曾经经历过的一样。

以上估算当然是非常粗略的,中国计划生育政策的实施时间在全国并不一致,如云南省从1973年才开始实行,严格程度也不完全一致,表现为“城市紧、农村松”,“前期松、后期紧”,因而,前面的推算结果可以往后修正一些。但如果考虑到中国人口平均寿命的自然增长、未来几年城市化发展过程中人口迁移的影响因素,以及城市相对较低的出生率和死亡率等因素,前面的推算结果又应往前修正一些。因而,综合两方面的情况来看,上述推算基本上是可以采信的。相关统计分析也支持了这种推算的结果^①。

日本,因为它是全世界最长寿的国家而跻身于老龄化问题最严重的国家,而中国可能会因为人口基数最大在未来若干年后替代日本而成为全球老龄化问题最严重的国家。中国是世界上人口最多的国家,尽管据预测,印度将在本世纪中叶取代中国而成为第一人口大国^②,但印度人的平均寿命目前远低于中国。中国不仅

人口基数大,而且寿命长。根据2000年日本实施的第5次全国国势调查的数据推算,中国人口的平均寿命达71.40岁,其中男性为69.63岁,女性为73.33岁。这次的推算数据与1990年的国势调查的数据相比,上升了2.85岁。中国人口的平均寿命比世界平均水平高出5岁,比其他发展中国家和地区高出7岁,但比发达国家和地区约低5岁。从不同地区人口的平均寿命来看,中国城市人口的平均寿命为75.21岁,农村为69.55岁,相差5.66岁。所以从中期预测来看,中国老龄化问题的严重程度在未来20年左右可能直逼日本。

从时间表看,中国政府要在公共政策上比较从容地面对必将到来的老龄者看护问题,在未来17年需要完成三件任务,或者说,需要具备三个方面的条件。第一,建立覆盖国民的养老保障和医疗保障体系。其中养老保障体系的任务尤为紧迫,比较理想的时间跨度是7年左右。第二,完成看护保障制度的准备。第三,相关看护服务设施的准备。

以上分析显示,中国政府未来应对老龄者看护问题的时间资源是相当紧张的。所以中国政府很可能在在建构养老和医疗保障体系的过程中,预先考虑看护保障的内容。

三、中国老龄者看护政策的生态预测与模式选择

(一) 政策体系的相关性

从政策体系的相关性来看,世界各国的经验均表明,业已建立的医疗和养老保障体系对看护保障模式的选择具有明显的路径依赖效应。由于我国目前还没有建立起面向国民的医疗和养老保障体制,相关政策体系对建立看护保障模式的影响,也就难以做出判断。但可以肯定的是,两者都将先于看护体系建构,并对看护体系的方式、内容产生影响。

(二) 财源方式

从财源的方式看,各国普遍采用混合财源

^① 预测表明,我国总抚养比会在2013年时达到其最低点,为38.77%,这意味着每两个半劳动年龄人口才对应着一个被抚养人口,这一年将是中国历史上劳动力负担最轻的一年。因此,从现在开始的10年,是中国劳动力存量最丰富的时期,也是中国开发利用劳动力资源最为有利的时期。(张车伟,《中国人口55年:成就、问题和应对措施》)

^② 联合国经济及社会事务部人口司2004年初发表《2300年全球人口预测》,报告预测,中国人口预计将在2030年达到峰值,届时人口总数将超过14.5亿,而印度人口将在2065年达到峰值,超过15.57亿。

方式，亦即国家（财政）、社会（统筹）、个人（现金）负担相结合的方式，但具体比例关系各有差别。这里涉及到两个重要的比例关系，一是公费与自费的比例，二是公费负担中财政支付与保险支付的比例。前一个比例主要是影响个人选择利用服务时的责任与负担关系，个人支付所占的比重越大，个人在选择利用服务时的自我约束力就越强，但同时却加大了个人的支付风险。一个比较好的处理方法，是根据费用水平采用差别制，亦即所需花费的费用水平越高，个人相应的支付比重越小；反之费用水平越低，个人负担的比重越大。

后一个比例关系，由于涉及到两种再分配手段与政策价值理念的关系，因而比较复杂，视具体国情和所设定的政策目标而定。一般而言，一个国家的经济发展水平越高、政府财政能力越强，财政所占的比重就可能越大，如日本和北欧国家的做法一样。但也不尽然，这与各国政治文化传统有关，美国和德国虽然经济发展水平和政府财政能力都很强，但美国是一个强调个人主义价值的国家，因而其看护模式以商业保险为主，而德国是一个强调社会整体的国家，因而看护模式以统筹保险为主。日本和北欧向来重视政府的作用，因而其看护模式中福利方式所占的比重很高。此外，在整个财源结构上，非财政支付所占的比例越高，保障体系的运行中引入市场机制的作用空间就越大，越有利于看护供给市场的培育，进而提供整个保障体系的运行效率。

一个国家的地区间发展程度的差异以及社会贫富分化状态对财政与表现的比例关系也有影响。一个国家内地区发展水平差异越大，地区间财政平衡的压力就越大，因而也就越需要加大财政转移支付的力度。而贫富差距的影响，如前文所述，从政策目标的价值取向看，一国的贫富分化越严重，就越有必要加大财政所占的比重，以行政性转移支付的再分配方式来缩小已存在的严重的贫富差距。但同时从不同层面来看，贫富差距越大，就越难以在政治上就加大财政比重上达成共识。20世纪90年代以后，中国的基尼系数一路攀升。到1995年就达到0.41，1996年为0.44，2001年

为0.46（《1999~2000年世界发展报告》），而且中国的贫富差距仍有继续扩大的趋势。可以预见，未来15年，中国仍将维持贫富高度分化的状态，这对于中国经济社会和谐发展是极为不利的。

考虑到中国经济发展的现状及前景、地区间发展的不平衡性、社会贫富的分化程度，以及社会文化传统的影响，中国在建构看护保障模式时，在财源方式的选择上，比较适合采用25%+50%+25%的比例关系。亦即费用支出的50%左右由基于个人账户的统筹保险承担，个人负担和财政补助各占25%左右。其中财政承担部分主要用于对低收入者的援助和地区间平衡，个人承担的25%主要是为了强化服务利用者责任意识、增强消费理性。因为，中国在计划经济时期长期实行的低水平福利型分配制度，导致了国民对于公共服务的非理性消费意识，这对于防范共同风险将造成极为不利的影响。当然，为了尽可能地化解个人风险，在制度设计的技术上，应根据费用水平高低采用差别制原则。

（三）保障模式设计

在保障模式的设计上，经济发展水平会影响服务内容选择，因为服务内容选择，直接受制于保障体系的财源状况。保障体系的财源越充裕，所能提供的服务内容就越丰富。考虑到中国未来保障体系的财源基础，在服务内容的设计上，将尽可能地简化，并侧重于对中度以上要看护者提供保障。

（四）政策生态

在看护模式的选择上，政治生态对政策的影响主要表现在两个方面：一是政策过程中主导力量的表现；二是政策方案中运营主体的确定。

可以预见的是，在中国的政治生态中，单一执政党仍将在意识形态上居于绝对领导地位，而政府则继续在政策法规上发挥主要作用。这意味着，在中国看护体系的出台时机以及政策设计的价值取向上，执政党将发挥决定性作用，而在具体内容设计上，官僚机构将发挥主要作用。换言之，看护保障体系的设计上，中国仍属于“政府主导型”。

看护保障体系的运行关涉政府的医疗、福

利和保险三种职能。从中国目前的行政体制来看，医疗卫生由卫生部负责，福利由民政部负责，而统筹保险由劳动与社会保障部负责。这种分立的行政体制，不仅会造成政策方案设计沟通上的困难，增长政策设计的时间进程；而且会因不同政府部门之间存在的预算最大化冲动，而伤害政策设计科学化的要求。

为提高看护服务的有效性，在政策设计上，要求运营主体的确定尽可能体现贴近民众的原则，但这是建立在地方政府“执政为民”的假设之上，或者说是建立在“民本位”社会的假设之上。对于中国政府而言，这个假设能否成立，还要视中国政治改革的效果而言。也可以说，在看护模式设计上这仍是一个变数，以中国目前行政气候，由基层政府作为保障体系的运营主体，政治风险颇大。

(五) 文化生态

在看护保障模式的设计上，中国应充分利用儒家文化重家庭的传统，重视家居资源的利

用，以减少对设施的依赖，降低成本，提高利用者对服务的满意率。

此外，如果中国的看护保障模式在内容设计上侧重于对中度以上看护需求的满足，而对于中度以下的看护需求又不能完全忽视的话，那么，能否有效发挥邻里之间的志愿者活动的作用就显得尤为重要了。尊老、敬老、爱老是中国的传统美德，无论城乡，社区志愿服务都将在老人看护方面发挥非常重要的作用。因为在中国继承了两种重要的看护资源，一是文化上的互助传统，二是计划时期留给社区的行政资源。因此，政府哪怕只是在道德层面上多多弘扬这种互助美德，在满足民众低端看护需要上也能发挥相当好的作用。

参考文献：

[1] 陈德君. 人口老龄化与养老服务保障体系. 人口研究, 2001. 11.

[责任编辑 王树新]

(上接第 20 页)

了 144 个文化楼门。生育文化墙（园）和文化楼门建设满足了群众对文化的需求，促进了精神文明建设的开展。

为推动全区的家庭美德建设，提升家庭成员的文明素质，区人口计生委和区妇联共同开展了“现代家庭风采才艺大赛”活动。参赛节目以歌颂祖国、歌唱家乡、展现顺义家庭的才艺和和睦相处健康向上的精神风貌为主题，节目演出分为“我说我家”和“家庭才艺展示”两部分。“我说我家”主要是在 3~ 5 分钟内说出各自家庭以往发生过的有趣的事或一次感人的经历，内容可以是创建学习型家庭、文明礼仪家庭、计划生育、科学教子、勤劳致富、见义勇为、热心社会公益等方面。“家庭才艺展

示部分”是各自家庭展露绝活的机会，包括声乐、舞蹈、器乐、戏曲、曲艺及书法、绘画、手工制作等艺术门类，而且鼓励自编、自导、自演的作品。

此次大赛，充分展示了顺义近年来家庭文化建设所取得的丰硕成果，进一步推动了全区的家庭美德建设，对提升家庭成员的文明素质，引导群众树立科学文明进步的婚育观，营造文化科学、健康向上的家庭文化氛围，丰富家庭及群众的业余文化生活，推进先进文化及社会主义精神文明建设，起到了积极的作用，为实现全面建设小康社会的宏伟目标创造了良好的人口环境。

[责任编辑 王树新]