

中国养老体制结构转型思考

王振耀 田小红

[摘要] 经济发展、社会结构转型、以及老龄社会到来，推动了中国养老体制的结构转型；随着养老保险普惠制基本建立，社会养老生活基础保障制度基本完善，中国养老体制的结构性失衡突显，主要表现为养老服务的缺乏与养老管理体制的结构性矛盾；而养老体制的快速转型与健全既是社会急需，却也需以现代治理的理念去推动完成。

[关键词] 经济发展；社会转型；养老体制调整

[中图分类号] D63

[文献标识码] A

三十多年改革开放的一个基本社会格局是中国工业化、城镇化的快速发展，并由此导致核心家庭业成为社会结构的基本单元，伴随着这一过程是社会快速迎来老龄化浪潮，并步入老龄社会。这一社会格局对传统的以家庭赡养为主的养老护理模式构成了严重挑战，中国的养老体制面临着结构性转型。如何适应新的形势，从解决现实问题出发对养老体制进行调整，是当前中国一项十分迫切的社会议题。

一、经济、社会结构转型： 中国养老体制面临的基本挑战

当前中国养老体制所面临的形势，与 2008 年以前的社会形势相比发生了根本性的变化。这个新的社会形势，需要我们准确地把握。

2008 年以来，两大结构性的转型十分明显。第一个是经济结构转型，中国进入中等发达阶段。2008 年，中国的人均国民生产总值超过 3000 美元，按照世界银行标准，步入中等发达国家的门槛；2010 年，人均国民生产总值达到 4000 美元，中国正式成为中等发达国家中的一员。按照邓小平的设想，中国经济发展的目标在 2050 年前后达到人均 4000 美元。^[1]而经济发展的结果，比邓小平的设想提前了整整 40 年。近几年，中国经济继续快速发展，2014 年人均国民生产总值达 7500 美元。如果经济不发生重大挫折，未来三年左右，人均国民生产总值无疑将达一万美元。这意味着，中国将会成为发达国家中的一员，温饱问题总体上完全解决。第二个大的结构性转型是由经济结构的变化所导致的社会转型。中国经济快速转型的综合性结果就是城市化的迅猛发

[作者简介] 王振耀，北京师范大学中国公益研究院院长、教授、博士生导师；田小红，中国社会科学院政治学所副研究员。

展。1978年,中国城镇人口占总人口的比例是17.9%,到2013年,比例上升为53.7%。^[2]这也就意味着社会的空间布局发生了根本改观,即社会结构发生了重大转型。这样一来,更多的社会人口的生活方式、及其所组成的家庭结构都发生了变化。原有的依托于农业的生活方式转化为城市职业工作的城镇生活方式。人们不再是日出而作,日落而息,生活节奏更为快捷。而城镇家庭基本上为核心家庭,几代同堂不再可能,甚至不复存在,而与之关联的传统养老功能也几乎丧失殆尽。

经济发展不仅解决了温饱问题,中国人的人均寿命也开始提高,据世界卫生组织发布的《2013年世界卫生统计报告》,2011年中国人均寿命为76岁。^[3]2014年,中国已经有超过2亿60岁以上的人口,其中13755万人为65岁以上。^[4]老龄社会快速来临,这是社会的重大进步,但也带来了一系列的问题,即随着高龄人口的增多,其问题就不仅仅是要解决老年人的基本生活问题,更重要的是要保障老年人的护理照料。所以,社会化养老服务已经紧迫地提上日程。也就是说,两大结构转型使得养老体制在结构与内容两个方面都应做出调整与完善。以前以家庭成员承担为主,现在更多地由社会提供;以前养老集中于生活保障,现在还要加上专业护理服务。中国传统养老体制的结构与内容,客观上已经从单一家庭养老保障,转化为社会性的养老服务保障与养老金保障两者并重。所以,调整中国养老体制,如果只看到养老保障,而看不到养老护理服务,那就可能会产生结构性的偏差。中国养老体制的转型,最重要地是需要促成养老保障与护理服务这两者间平衡发展。

二、养老保险普惠制:养老生活基础保障

分析养老体制的转型,首先需要清晰地了解近年养老保险体制的巨大进步。目前,中国已经

大体上形成了三类养老保险制度,并基本覆盖了各类人口,这就是:职工的基本养老保险制度,覆盖正规就业人员;居民的社会养老保险制度,覆盖农村居民和城镇非正规就业人员;以及正在形成的以机关事业单位人员为对象的基本养老保险制度,覆盖政府公务人员。

如果就发展阶段分,从2010年10月国家颁布《中华人民共和国社会保险法》,到2015年1月国务院印发《关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》,我国的养老保障体制经历了几个较为明显的发展阶段,目前正在进入综合性的结构转型期。这是我国养老体制建设所面对的基本情况。

2010年社会保险法颁布,同时国务院决定启动新型农村社会养老保险制度建设,标志着覆盖中国城乡居民的养老体制开始确立。这在我国养老保险制度发展史上,是一个相当重要的阶段。

按照社会保险法的规定,城镇职工,实行基本养老保险制度,农村居民则实行社会养老保险制度,同时对城镇中没有纳入基本养老保险的人们,建立城镇居民社会养老保险制度,两大制度的内部结构不同。基本养老保险实行社会统筹与个人账户相结合,基本养老保险基金由用人单位和个人缴费,以及政府补贴等组成;新型农村社会养老保险则实行个人缴费、集体补助和政府补贴相结合,新型农村社会养老保险待遇,由基础养老金和个人账户养老金组成。城镇居民社会养老保险覆盖人口相当少,因而也参照农村社会养老保险实行,并在法律中规定二者将要进行合并。但在政策操作层面,这两大制度的重要区别在于,对于基本养老金,政府承担的责任不十分清晰,而对于社会养老保险,政府承担的责任则相当清晰,即,政府保证基础养老金。并且,相关的文件规定,农民每月55元的基础养老金,主要由中央财政承担。尽管按照2010年的计划,全国农村普及新型社会养老保险制度要到2020年才完成,但毕竟整个保险制度覆盖了城乡的所有居

民，而不再仅仅是城市居民。

第二阶段的养老体制建设，标志性事件是2012年“新农保”、“城居保”在全国实现了全覆盖，这是一个历史性事件。因为，2013年，参加城乡居民社会养老保险的人口接近5亿，而城乡居民中领取社会养老金的老年人口超过了一亿，这无疑是世界上人口最多的一项社会工程。并且，这一制度提前8年普及，对于整个社会建设，是一个极大促进。应该说，基础养老金，是一个相当智慧的发明，尽管当时不少地方只是向60岁以上的农民每月发放中央财政55元的基础养老金，但对于从来也没有按月领取养老金的农村老年人而言，客观上是一个意外的福利。农村老年人在基本解决了温饱问题后，养老又得到了体制性的保障。如果说，2002年全国普及城镇低保，和2007年普及农村低保，从而使中国城乡建立起了最低生活保障制度的话，那么，2012年，中国城乡客观上形成了基本生活保障制度。

基础养老金的制度，既促成了城乡平等的进一步推进，也开启了社会养老保险不断提升的空间。并且，2015年1月，国家人力资源社会保障部、财政部发出《提高全国城乡居民基本养老保险基础养老金最低标准的通知》，其中规定：经国务院批准，从2014年7月1日起，全国城乡居民基本养老保险基础养老金最低标准提高至每人每月70元，即在原每人每月55元的基础上增加15元。提高标准所需资金，中央财政对中西部地区给予全额补助、对东部地区给予50%的补助。有的地方，也相应提高了基础养老金的标准。这次提高，必将进一步普遍提升老年居民的基本生活水平。

正是在这样的形势下，我国的养老保障建设进入到了第三阶段，这就是机关事业单位的养老体制改革。2015年1月3日，国务院印发《关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》，决定从2014年10月1日起，对机关事业单位工作人员养老保险制度进行改革。机关事业

单位实行社会统筹与个人账户相结合的基本养老保险制度，由单位和个人共同缴费。按照国务院的部署，这一改革将坚持全覆盖、保基本、多层次、可持续方针，以增强公平性、适应流动性、保证可持续性为重点。改革现行机关事业单位工作人员退休保障制度，逐步建立独立于机关事业单位之外、资金来源多渠道、保障方式多层次、管理服务社会化的养老保险体系。这一制度的基本框架是，基本养老保险费由单位和个人共同负担。单位缴纳基本养老保险费的比例为本单位工资总额的20%，个人缴纳基本养老保险费的比例为本人缴费工资的8%，由单位代扣；按本人缴费工资8%的数额建立基本养老保险个人账户，全部由个人缴费形成。

这个阶段的改革是更为深刻的社会改革。过去政府机关与事业单位置身于养老体制的改革之外，企业改革，机关与事业单位不改革，实行的是“双轨制”。而机关事业单位养老保险制度改革，则标志着实行了近20年的养老金“双轨制”的终结，近4000万机关事业单位的人员将和企业员工一样缴纳养老金。这样，中国社会将不再存在一个置身事外又制定养老政策的管理群体，对于政治平等和社会平等的促进意义是不言而喻的。当然，也为中国社会养老体制建设奠定了普惠基础。

总之，当养老体制改革涉及机关事业单位之后，我国总体的社会养老保险体制开始确立。如果把养老保险与养老服务看作养老体制的两条腿，那么，养老保险这条腿的基本功能已经具备。

三、结构失衡：养老服务的缺乏与养老体制面临的结构性矛盾

比较养老保险与养老服务的进展，可以看到，中国的养老保险制度改革的基本框架已经形成，当然资金方面的挑战是存在的，还需要立足于现实，不断进行结构性的体制优化；但中国养老体

制面临的更大挑战则是养老服务的严重匮乏。

现行的养老金保障机制能够正常运行。2013年,全国领取养老金的人数为2.18亿人,其中领取职工基本养老金的人数为8041万人,城乡居民养老保险的人数为13768万人;而当年收取的养老保险金为24732.4亿元,其中基本养老保险基金为22680.4亿元,城乡居民社会养老保险基金为2052亿元;而当年支出的养老保险基金为19818.4亿元,其中职工养老保险基金为18470.4亿元,城乡居民社会养老保险基金为1348亿元。^[5]如果仅仅按照现收现支的资金计算,养老保险的风险并不是那么大。个人账户是否做大的问题,还有时间继续争论下去。当然,内在的优化是必要的,况且还有过去各种继承性问题。

但如果从另外一个角度看,养老矛盾更为突出的是,两亿以上的老年人口在不断增长,仅80岁以上的高龄老年人口每年就以百万的量级在增加。2013年,全国80岁以上的人口已经达到2685万^[6]以上。养老体制的严重挑战在于:养老服务有着巨大的社会需求,但缺乏有效的供给。以日本、英国为例,现有上百万的专业养老护理人员从事护理服务,如果按照相应比例,我国应该有上千万的养老护理人员。但2013年,我国的养老护理人员也就只有几十万人,中国的老年人已然是有钱难买专业的护理服务!

严格意义上说,我们的养老护理正规培训基本处于空白状态。这主要是我们过去长期处于解决温饱阶段,养老体制就是立足于吃饭,即领取养老金以保证基本生活。即使民政系统过去建立的敬老院、养老院,比如每个乡镇的敬老院,其主要功能还是供养五保户,即保吃、住、穿、医、葬,无非是一些最为基本的生活保障。敬老院的职工主要是临时工,承担的任务主要以做饭为主。城市的养老院功能与敬老院类似,只不过管理体制更为正规而已。

国家的宏观法律与政策已经开始转型。2012年12月国家再次修订并颁布《中华人民共和国老年人权益保障法》,其修订幅度不亚于制定了一部新的

老年人法。在一定意义上,可以说这是中国现实的老年法。过去的法律主要强调家庭责任,而新的法律更强调社会保障、社会服务、社会优待等。该法甚至规定:对生活长期不能自理、经济困难的老年人,地方各级人民政府应当根据其失能程度等情况给予护理补贴。这是一个较大的法律性突破。

事实上,我国发展养老服务业已有十多年之久。由于效果不明显,被社会嘲笑为“起步十年,依然起步”。为了扭转养老服务业发展的格局,2013年9月,国务院下发《关于加快发展养老服务业的若干意见》,该文件所确定的目标是到2020年,全面建成以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的,功能完善、规模适度、覆盖城乡的养老服务体系;文件还要求以老年生活照料、老年产品用品、老年健康服务、老年体育健身、老年文化娱乐、老年金融服务、老年旅游等为主的养老服务业全面发展,养老服务业增加值在服务业中的比重显著提升,全国机构养老、居家社区生活照料和护理等服务提供1000万个以上就业岗位。国务院的这一部署,使得新的老年法进一步系统化、具体化,从而推动养老体制开始实质性的更大转型。

重要的是,已然认识到养老不再仅仅是负担,养老服务开始被视为有着巨大社会需求、并且充满活力的“朝阳产业”。已经开始将养老服务业的发展与新的经济增长点结合了起来。按理,养老服务业的春天已经到来!

但现实的挑战依然严峻。养老服务业的发展脚步依然缓慢,养老服务行业的声音依然微弱。当然,应该理解,因为整个社会还不知道如何讨论这一问题,大家对现代养老服务业十分陌生,这也恰恰说明,这是一个重大的结构性矛盾。

结构性矛盾的另一个突出表现是,体制性的矛盾依然没有得到总体性解决。当养老服务成为重大挑战以后,发达国家无不调整政府机构,增强统一管理的能力。日本的厚生省,就管理起了多项养老事务。而我国的养老管理则分到不同的部门,大家都有积极性,但谁也不能有大的行动。最为突

出的是,养老保障一个部门、养老服务一个部门;尤其是养老护理专业人员的管理与专业的医务护理脱节。

而结构性矛盾的集中表现是养老服务业的资金投入严重不足。为什么养老服务业的声音低?因为没有什么资金在那里运作。只要比较一下其他经济产业,如农业、交通、甚至新兴产业等,都可以有几千、上万亿元的财政支持体制。而养老服务呢?只是强调彩票公益金的50%要投入养老,这部分资金,充其量也就上百亿元,那怎么能支撑起一个巨大的产业呢?

结构性矛盾的呈现形态就是专业化的养老护理人员严重匮乏。2014年,我国已经有3600万以上失能、半失能老年人;^[7]但在42475个养老服务机构中,只有35.6万职工。^[8]有关数据表明,2013年,全国持证的养老护理员仅为5万余人。不要说1000万,如何达到100万,从而赶上日本与英国,就是一个结构性的大矛盾。

结构性的矛盾往往会产生更大的结构性矛盾。养老服务业的滞后,必然对整个经济结构与社会风气产生不良影响。试想,如果不了解我们自己家的老年人、包括老年人自己也不那么了解自身的切实需要,并探索现代性的相应解决办法,我们的许多产业怎么可能会有坚实的基础呢?养老体制与不少体制一样,确实需要结构性转型!

四、运用现代治理理念和方法促成养老体制转型

结构转型需要结构性的调整,养老体制的结构转型需要运用现代治理的理念和方法来解决,国家治理体系的现代化应该将养老体制纳入其中。

对于国家治理体系的现代化,社会上的理解存在偏颇。其实,国家治理体系现代化的根本,就是适应中等发达水平、甚至发达水平社会的需要,将管理型服务体制转型为服务型管理体制。因为,管理人均GDP100多美元的体制,和管理人均GDP7500美元的体制存在巨大的不同。这类体制性

转型,不可能简单地到历史经验中去寻找,更不可能依靠提高认识来解决,关键是要进行结构性的调整,特别是理念、机构与体制都需要调整,因为社会需求相当复杂,必须要创新并建立现代服务型的管理体制。

如何运用国家治理体系现代化的理念定位中国养老体制?倾向性的观念认为主要是更进一步放开,推动养老体制的市场化进程。但是,十多年的经验证明,完全依赖市场,不能较快地解决问题。从一定意义上说,养老体制作为社会建设的一部分,恰恰是要解决在市场失灵时,如何运用国家和社会的力量,对市场进行调整和补充。国际经验证明,运用市场的办法不可能解决市场失灵的问题。进一步说,现阶段中国发展所面临的挑战,尽管存在着市场化程度不高的问题,但最为主要的矛盾,则是已经到了提高市场化组织程度阶段。而提高市场组织化的程度,就需要体制与宏观政策的结构性调整。从现代治理的视角来分析中国养老体制的转型,大体要包括两个方面:一是理念要调整,二是结构与体制要调整。

现代治理的理念,就是要从小康条件下的老龄化这一根本特点出发,努力在几个方面取得社会共识:一是要确立普惠型,即面对所有老年人的理念,不能简单地就职工谈养老,忽略绝大部分的老年人;二是要确立以老年人为本的理念,即从老年人的基本生活与护理服务需求出发确定调整与发展的内容;即使对养老设施的建设,也都要以人为本,更富于人性与个性;而养老护理的软件服务,则需要技术化、标准化,一定要有刚性的标准。对于现代治理理念在养老领域的运用,过去重视不够,总认为以孝为本就可以万事大吉,其实,养老的社会化也正是现代性的孝,是公共之孝,是社会之孝。所以,既要继承传统,更需开拓新的形式去传承优秀传统文化。

政府的养老体制建设,需要服务于社会需求为本,并进行四个方面的调整:一是确立起大养老的结构,将养老保障与养老服务结合起来;二是政府

管理体制要改革,应该建立起较为综合性的统一管理体制,而不能仅仅是协调机制;三是一定要建立起金融支持机制,政府应该如同支持交通和农业一样支持养老;四是要建立养老护理的教育培训体制。

确立大养老的结构,才能适应老龄化挑战的现实紧迫需求。这就需要将养老生活保障与养老服务业结合起来,统筹规划。政府部门需要积极地承担起发展养老服务业的责任。应该认识到,养老服务业是一个较为特殊的社会性产业,既需要市场的介入,更需要政府的规划与支持。只有将养老生活保障、医疗保障与养老服务业密切结合起来,才能够促成行业的健康发展。

政府管理体制的调整,主要是建立综合性的统一管理体制。过去一些年,我们国家已经建立起了一个较为综合性的协调机制,其中包括养老保障与养老服务等,并且也确实推进了养老事业的发展。但是,经验表明,协调机制远远不够,需要建立统一的管理体制,将养老保障、医疗卫生保障与养老服务三大政府职能统一管理,以此为基础充实政府协调机制。否则,三足鼎立,在地方和基层更难以合作,存在着各个系统的资源无法统筹调度的问题。统一管理,决不仅仅是可以节约管理成本,更重要的是产出更大的社会效益。

建立国家金融支持体制,刻不容缓。这样的支持,应该借鉴发展交通与农业的经验,要有基础建设的资金支持,也要有体制性的调整。需要包括两个方面,一是建立养老服务设施的投资性支持,二是保险体制的支持。发展养老服务业,应该建立特殊的贷款优惠机制。从日本的经验看,没有这样的机制,发展民间的养老服务业是很困难的。因为,养老企业使用公共用地,不能抵押,无法贷款。同时,也需要建立养老护理保险制度,先将老年人迫在眉睫的护理问题给以解决,可以借鉴社会养老保险的经验,政府出基础资金,鼓励社会购买,也可以将高龄津贴向护理保险转变。

建立养老服务业发展的教育培训支持体制,也需要调整体制。养老护理员的专业化,是发展养老

服务业的决定性要素。这就需要调整教育体制,至少教育、卫生、民政三家要形成紧密的合作机制,以促进养老护理培训业的发展。同时需要建立专门的养老护理培训学校,编制规范的教材,发展师资队伍,形成可持续的发展机制。

从现代治理的角度看养老体制的转型并不神秘,也具有可操作性。如果通过不同的方案设计比较,再进行较为广泛的社会论证,以此为基础进行结构性的调整,一个现代化的养老体制将会在一个不太长的时期内确立起来,从而基本解决现实养老的迫切需要。

参考文献

- [1]新华社.我国经济发展“三步走”战略目标的形成及其主要内容[EB/OL]. <http://people.com.cn>, 2001-07-04.
- [2]中华人民共和国国家统计局.2014中国统计摘要[R].北京:中国统计出版社,2014.
- [3]世界卫生组织.2013年世界卫生统计报告[EB/OL].圣才学习网,2013-05-18.
- [4]中华人民共和国国家统计局.2014年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL]. <http://news.xinhuanet.com>, 2015-02-06.
- [5]中华人民共和国国家统计局.2014中国劳动统计年鉴[R].北京:中国统计出版社,2015.
- [6]中华人民共和国民政部.2014中国民政统计年鉴[R].北京:中国统计出版社,2014.
- [7]梁春武.推进医养结合型养老护理模式建设很重要[N].人民政协报,2014-9-29.
- [8]中华人民共和国民政部.2014中国民政统计年鉴[R].北京:中国统计出版社,2014.

责任编辑:刘翠霞