

## 构建老年友好型社会政策体系

南京大学政府管理学院 林闽钢 康镇

党的十九大报告提出,“积极应对人口老龄化,构建养老、孝老、敬老政策体系和社会环境,推进医养结合,加快老龄事业和产业发展”。这是基于老年友好型社会政策的顶层设计,把养老、孝老和敬老三者从不同角度并列在社会政策体系中提出,是我国应对人口老龄化政策体系的新突破。

构建中国老年友好型社会政策体系的实质是要实现国家、社会、家庭责任的有机统一,充分发挥国家养老、家庭孝老、社会敬老相互支持所形成的合力,为老年人营造支持性的社会环境,最大限度地发挥出老年人生活能力和社会融入能力,让老年人都能实现颐养天年的梦想。

家庭孝老是我国老年友好型社会政策体系的基础

我国传统“养老文明”孕育了解决养老问题的“中国路径”——以孝养老。孝道突出养老为本位,将养老作为家庭的主要职责之一,使老年人得以接受子女的奉养。家庭孝老是由家庭成员提供养老资源的养老方式和养老制度,形成循环往复的途径。在经济供养上,家庭养老是代际之间的经济转移,以家庭为载体,自然实现保障功能和保障过程。家庭养老促进代际交流,给予老年人精神归属感。家庭养老是中国传统道德强大内在力的必然结果,中国人提倡尊老爱幼,在全社会形成养老尊老的风气。

第一,家庭孝老主张老年人不仅物质上需要帮助,而且精神上要得到慰藉,感情上要有所寄托,从而引导家庭养老实现物质赡养和精神赡养的统一。更重要的是孝道不断地将敬老的观念赋予家庭养老,使得家庭养老从家庭行为转变为社会规范,短期行为变成世代相继。因此,在社会政策上,需要继承“孝亲敬老”的传统家庭美德和感恩思想,自觉将其升华为尊老敬老的社会公德,并落实到职业道德和个人品德上,把关爱老人从道德层面提高到国家政策层面,并做出制度安排。

第二,我国传统社会以孝破解养老困局,国家以弘扬孝道文化来鼓励家庭成为养老主体。当下传统孝道的价值在市场经济作用之下已发生变化,社会政策与孝道观念不能相互照应,社会政策与孝道观念需要相互补充,以应对已出现和将会出现的各种难题。原为养老理论支柱的孝道文化,现在要从一种家庭伦理上升为一种社会伦理,为养老社会化提供文化支撑,促成家庭养老与社会养老协力解决养老困局,这是历史发展的必然。

第三,家庭是养老的第一居所,家庭养老服务是最重要的养老服务,特别是家庭的生活照料、精神慰藉、亲情关爱等是其他养老方式难以替代的。应当制定发展型家庭养老支持政策,通过政策的刚性促进,强化家庭的养老服务功能,这是积极应对人口老龄化和解决养老问题的重要途径。

社会敬老是我国老年友好型社会政策体系的支柱

随着社会的发展和养老资源供应者的多样化,经济供养、精神慰藉与生活照顾三大养老需求全部由子女来提供的养老格局朝着多元化方向发展。如果说“家庭孝老”是家庭内部子女一代奉养父母一代以维系家庭的运转和延续,“社会敬老”则是年轻一代共同供养上一代以推动社会发展,是“子女奉养”的社会化。社会养老金制度就是一种社会孝老模式,实现代际间的更替赡养。在家庭孝老嬗变为社会敬老过程中,社会敬老已成为社会责任和社会公德的基本要求。社会敬老推动国家社会养老政策的转型。

第一,社会敬老在当下必须进行创造性改造转化,必须以时代精神对其固本与开新。在政策设计上,一是实现“义务对称”,体现平等性。二是合乎情理,体现自觉性。三是兼顾养心养身,体现情感性。四是互助互利共享,体现时代性。青年和老年两代人的机会和权利,只有不同同时段的各自侧重,并无任何一方的独占或舍弃。

第二,要充分肯定社会照护服务的社会价值,把社会照护服务作为社会政策体系发展的重点。一是生活不能自理需要长期照护的老年人,给所在家庭带来精神、经济双重负担。二是女性经济独立意识和社会参与的增多,对传统的家庭照护方式形成一定冲击。因此,悉心照护并维护老人的生命尊严是孝行的基本范畴,社会化的长期照护显得日益重要,建立与经济发展水平相适宜的长期照护服务体系迫在眉睫。

国家养老是我国老年友好型社会政策体系的主体

家庭小型化、家庭养老功能弱化是发展趋势,现代社会家庭规模变小,传统社会养老依赖的多子女家庭正在被核心家庭取代。相对于多子女家庭,独生子女家庭的人力资源匮乏,这也意味着养老资源的短缺。一定程度上,家庭孝老和社会敬老延缓了社会养老问题。但当前社会结构变化带来的养老问题仅靠家庭内部无力解决,养老由各自的家庭问题转变为需要全社会共同面对的问题。强化政府养老责任,发展社会化养老服务是大势所趋。目前,我国养老保险制度和养老服务体系正处在转型发展之中,进一步深化改革,发挥出国家养老的主导作用,仍是今后国家养老发展的核心目标和任务。

建立面向全民的“社会服务国家”。以社会服务作为主线,改善社会保障的给付结构,不断增加社会服务项目,逐步提高社会服务质量,探索“社会服务+现金给付”的新型供给结构。以老年人需求为导向,建立城乡统一的社会服务制度,促进城乡基本社会服务的均等化。以有质量的养老服务为目标,提升养老服务供给能力和水平,形成中国特色的养老服务体系。