

积极应对人口老龄化需强化系统观

朱震宇

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》提出，实施积极应对人口老龄化国家战略。这决定了要把积极应对人口老龄化全方位融入到各种社会政策中，从而必须强化系统观，即需要统筹考虑促进老年人福祉的各项政策，以真正满足老年人日益增长的美好生活需要。然而，现行政策体系的系统性还有待提升，主要体现在以下四个方面：

第一，失能老人与健康老人需求满足存在失衡，失能老人养老服务供给不足。目前，我国失能、半失能老人约有4000多万人，但根据《2020年民政事业发展统计公报》，全国共有各类养老机构和设施32.9万个，养老床位合计821万张，养老机构的床位数488.2万张，护理型床位数量则更少。即便按照所有类型机构的抚养人员235.6万人计算，养老机构入住率不足50%，且低龄健康老年人入住养老机构的现象普遍存在，失能老人的专业护理服务需求未得到满足，护理型床位数量有待提升。绝大多数失能、半失能老人仍依靠家庭提供服务，这给家庭成员带来了较大的照料压力。

第二，养老服务政策与儿童福利政策未能有效协同。笔者认为，应对老龄化的治本之策是保障人口均衡增长，仅做好养老服务无法从根本上解决养老服务人力短缺的问题，而是需要着力解决人口出生率过低的问题。为此，无论是公共资源配置还是社会政策安排，均应统筹协同老幼服务资源，做好“一老一小”两个群体的社会福利服务，有效化解人口负增长的潜在风险。目前，儿童福利服务薄弱不仅导致家庭面临较高的育儿经济与时间成本，且持续的低生育率也增大了未来养老人力短缺的风险。因此，在实施“三孩”政策之际，各种配套

性福利举措更为重要。除了普惠性的儿童福利津贴，还必须发展 0-3 岁儿童社会化托幼服务，并鼓励家庭育儿责任在配偶间合理分工，给予家庭育儿假期。如果出生率过低的局面得到改变，则养老问题也会得到更好解决。应对人口老龄化必须同时将扭转出生率低和发展儿童福利事业统筹考虑并协同推进。

第三，养老服务城乡分割局面尚未改变，现行政策还不够适应人口流动的常态化。根据第七次全国人口普查数据，中国人户分离人口约 4.93 亿人，其中跨省流动人口 1.25 亿人，与第六次人口普查数据相比，人户分离人口增长了 88.52%，人口高流动性已经成为常态化现象，且多为从农村到城市。但是，多数地区的养老服务公共资源以户籍人口为供给对象，非本地户籍的常住人口的需求未得到充分满足。同时，农村劳动力流失使农村养老问题凸显，农村养老服务短板尚未解决。家庭小型化趋势明显，老年人口独居、空巢比例有所增长。分城乡来看，人口老龄化城乡倒置现象进一步加剧，农村人口老龄化高达 23.81%，远高于城市。农村养老面临着年轻劳动力外流、空巢独居老人养老服务不够完善的困难。

第四，养老物力资源与人力资源供给存在失衡。目前，老年人积累了一定的财富，具备一定的消费能力，但面临着社会服务供给缺乏的问题。在较为充分的物力资源与优化资源配置的基础上，关键是要解决好如何调动人力的问题。除了规范现有人才培养体系，还应充分发挥家庭照护人员与老年服务队伍的重要作用，加强对非正式照料者的支持，建立规范的老年人互助机制，支持社会组织参与志愿性养老服务。对于农村失能老年人，在尊重其意愿的基础上，应支持其入住专业化照护机构；对于低龄健康农村老年人，应强调自我保障，通过自助或组织化互助的形式解决养老问题，践行健康老龄化理念。

发展养老服务要聚焦实际需求。中国老年人口的地域分布与健康状况分布决定了“一刀切”的做法并不符合国情。一些经济发达地区老龄化程度偏高，但注入的青壮年劳动力也多；一些脱贫地区较大程度保留了家族保障的传统，养老还并非亟待解决的问题。因此，必须提高养老服务政策精准性，基于系统观，统筹规划、因地制宜、精准施策，要对老年人需求进行合理分类，构建多层次养老服务体系。从家庭保障功能考虑，一些家庭成员面临着服务保障功能的弱化，面对专业知识技能的缺乏、时间与精力的短缺，家庭成员精神保障需要成为重要问题；对于经济困难家庭，政府应起到兜底保障作用，可以通过提供津贴、政府购买等方式进行支持。因此，积极应对人口老龄化还需对家庭养老功能分类考虑，针对不同群体提供多层次的养老服务。

从社会保障制度来看，积极应对人口老龄化需要养老服务政策与儿童福利政策、护理保险政策、医疗保险政策紧密结合，形成良好互补，真正体现出统筹规划、协同配套的系统观。从整个社会政策系统看，也要将其融入就业、收入分配、住房建设等相关政策体系之中。树立系统观并据此完善我国养老政策体系，才能将人口老龄化的挑战转化为新的发展机遇。

（本文来源：《中国劳动保障报》2021年11月16日第3版）