

老有所养需要一个制度体系

范世明

老有所养是最重要的民生保障之一，事关老年人的晚年生活质量，事关百姓福祉，事关我国人口老龄化应对成效。但老有所养已经不再是一个家庭或老年人自己的问题，需要尽快在增强整体观、协同观、全局观、大局观的条件下构建老有所养的制度体系，为老年人过上体面且有尊严的生活提供安全、稳定的预期。具体而言，应当着重构建如下制度体系：

一是构建层次结构清晰、保障功能明确、未来预期稳定的多层次养老金制度体系，以保障老年人晚年生活的经济来源。构建多层次养老金体系是应对人口老龄化的物质基础，也是当今世界养老金制度改革与发展的共识。这一体系已经发展成为所有老年人的共同福祉，为老年人晚年生活的经济来源提供了稳定的基本制度安排。但在现实中，我国多层次养老金制度仍未取得预期成效，不同层次的养老金制度处于孤立运行、边界不清的状态。第一层次基本养老金制度仍是一枝独大，替代率处于较高水平，很多人将晚年所有的经济来源寄托于第一层次养老金制度；第二层次企业年金发展迟缓，覆盖人群规模小；第三层次商业养老金发展较为滞后，无法准确识别定位。这些问题产生了不良后果，比如政府、企业与个人筹资责任失衡，不同群体、甚至同一群体在不同地区的待遇不公，制度不成熟致使安全预期不稳定，养老金制度的可持续发展问题，以及所产生的代际、代内矛盾所引发的新的社会风险问题。因此，必须要建立一个成熟定型、预期清晰的

高质量多层次养老金制度体系，明确不同层次养老金的保障功能，其中第一层次应保障老年人的基本生活经济来源，其替代率以 40%左右为宜；第二层次应为老年人提供普惠的补充养老金，其替代率为 30%左右；第三层次应根据个人能力与需要自愿参加，通过政策支持引导有需要者参加。

二是构建完整合理、精准有效的养老服务政策体系，以此满足老年人的养老服务需求。在养老金制度实现了老年人普享的背景下，让养老服务为所有老年人所享有、使养老服务真正成为老有所养的支柱、强调养老服务与养老保险并重的制度安排，已逐渐成为共同的追求与期盼。但在现实中，存在只强调“金”而不补足“服务”滞后短板的问题，存在有钱买不到想要的养老服务，实践也证明仅有完备的养老金制度安排不可能真正解决人口老龄化加速发展中的老有所养问题。尽管我国对养老服务重视程度在持续提升，但投入总量不足、投入结构不良的局面并未改变，把更多资金简单地补贴床位、建机构、扩床位，而不是向老年人普遍愿意接受的居家养老倾斜。尽管国家和地方出台了一系列促进养老服务发展的政策法规，但有效制度供给依然欠缺，比如，保证所有老年人公平享有基本养老服务的制度尚未健全，以尊重老年人养老意愿、顺应人口的高流动性与人户分离现象的政策取向还未落实，以帮助老年人自立、家庭成员尽责的家庭政策支持体系还未完全形成。这些客观存在的不足造成了养老服务总量供给不足、结构不尽合理、服务质量不高的问题，老有所养的目标难以实现，正在影响老年人的晚年生活质量。因此，必须以“充分尊重老年人的养老意

愿，满足有需要者的需要”为养老服务发展取向，构建起完整合理的养老服务政策体系，确保政策举措精准到位、资源高效配置。

三是加快建立社会保险模式下的长期护理保险制度，以此来解决老年失能护理的财务风险。在现实中，部分长期护理保险试点过于强调地方进行制度创设，在参保对象、基金筹集、保障范围、待遇给付、经办管理等制度框架设计上有别，长期试而不定必然会增加制度统一成本与改革阻力，进而衍生出新的风险增长点。这些客观存在的问题造成了试点成效未达成预期设想。因此，要确立大众参与、小众受益、充分保障的理念，明确采取社会保险模式并独立创制，加大探索力度，完善现有试点，尽快总结经验，加快建制步伐，避免各地自行创制留下历史转制成本与隐患。

四是出台完整的老年人人力资源开发政策支持体系，以此畅通老年人社会参与途径，促进以老养老。养中有为、为在养中，养为结合是辩证统一的关系。这也就是说，老年人是可以大有作为的一个群体，而并非完全是消极被动等待供养的对象，积极健康的老龄社会也应当是老有所养与老有所为并重的辩证统一，不断激发老年人自立自强的意识。但在现实中，一部分退休老年人被返聘或再就业重新进入劳动力市场后，由于仍缺失对退休人员再就业的规制，不缴纳社会保险费等情况直接影响了市场公平竞争，影响了青年劳动力就业，或引发代际矛盾激化；一部分退休人员因某些政策性阻碍而无法进入劳动力市场，与其余大部分退休人员共同进入了与社会相对隔离的状态，影响着生活质量与健康状况。这些客观存在的问题不利于丰富的老年人人力资源

得到有效开发，不利于社会经济的发展。因此，老有所养，不能只将关注点放在被动供养上，还要将注意力放在如何有效开发老年人力资源上，从重养轻为向养为结合转变，实现以为促养，让老年人通过劳动在共建共享中继续实现社会价值，让低龄、健康的老年人参与到老龄服务中来，并在其中扮演重要的角色，促进社会摆脱对老人的偏见。为此，应当统筹规划并出台完整的老年人力资源开发政策支持体系，全面扫清一切不利于老年人继续发挥作用的障碍，为有劳动意愿的低龄、健康老年人重新参与社会、发挥作用提供政策支持与出路，并藉此引领进入积极的老龄化社会。

（本文来源《中国劳动保障报》**2022年1月11日第3版**，作者系中国人民大学中国社会保障研究中心范世明）