

家国一体：老龄社会治理的中国秩序

朱 荟

〔摘 要〕 老龄社会治理兼具国家力量的制度设计与家庭建设的机制保障，不仅事关家庭的结构变迁或功能弱化的问题，也关乎国家在迈向重度老龄化新国情下的角色定位和职能界定的问题。西方的治理困境及中国的治理实践表明，家国秩序是老龄社会治理的内在逻辑。如果不理解家庭与国家的秩序关系并予以理顺，将无法有效构建老龄社会治理体系。作为一个复杂性议题，中国老龄社会治理的家国秩序不是西方福利国家在“家庭化、去家庭化或再家庭化”的主观意志，而是在“家国同构”的关系共同体下动态的历史演进。以家国一体为典型特征的老龄社会治理的中国秩序，既是尝试对西方福利国家的理论修正，更是面向现代性与人民性的实践表征。

〔关键词〕 老龄社会治理；家国一体；中国秩序；福利国家

一、中国老龄社会治理面临的风险特殊性及其再思考

20 世纪末至 21 世纪初的世纪之交，被许多历史学家和政治经济评论家视为现代历史的一个重要转折点，亦是我国社会发生颠覆性人口老龄化转型的重要时间节点。按照全国第五次人口普查数据，2000 年我国 60 岁和 65 岁及以上人口分别为 1.3 亿和 0.88 亿，各自占比 10.3% 和 7%。自此，中国归属于老龄化社会范畴。从初始到步入中度老龄化，再到如今迈向重度老龄化，我国正在经历一场断裂式的老龄社会大变革。人口老龄化态势表现为来势极快、发展极速、程度极深和不可逆转等突出特点。必须指出的是，我国老龄社会发展阶段与国家实现“两个一百年”奋斗目标的关键历史节点上相交汇。据全国第七次人口普查数据和联合国以及相关科研预测，2020 年、2035 年和 2050 年我国 60 岁以上老年人口数量和比例分别为 2.64 亿与 18.7%、达到 4 亿与超过 30%、突破 5 亿并将超过三分之一。与此同时，这三个时点也恰恰是我国全面建成小康社会、基本实现社会主义现代化以及建设成为现代化强国的攻坚阶段。鉴于如此急剧转变的人口新国情与老龄社会新形态，积极应对人口老龄化国家战略在中国式现代化建设全局中占据重要地位，老龄社会治理也由此成为国家治理体系的重要内容。^① 相较于其他先发老龄化国家，中国老龄社会治理还面临其他较为特殊的风险面向。要提炼老龄社会治理的中国特征，必先溯

〔作者简介〕 朱荟，南开大学社会学院教授。主要研究方向：养老保障与人口公共政策。

〔基金项目〕 教育部人文社科重点研究基地重大项目“重度老龄化社会的新格局与新应对研究”（编号：22JJD840009）。

① 朱荟、陆杰华：《积极应对老龄化国家战略的理念突破、脉络演进与体制再构》，《中国特色社会主义研究》2021 年第 2 期。

源特殊性，思考为什么中国老龄社会治理面对如此之特殊的重大风险，却始终能够保持社会安全、稳定与发展。经过文献梳理并结合经验，我们将这些特殊性归纳为以下两个方面。

一方面是人口与经济的发展程度“不均衡性”。谈及中国老龄社会治理的风险特质，“未富先老”的“不均衡性”始终是关注度最高的命题之一。从1986年邬沧萍最早提出关注“人口老龄化提前到来”与“中国经济还不发达”的判断；^① 到此后1987年马瀛通在《中国人口科学》上主张“加速人口老龄化，促进社会经济发展”；^② 1988年乔晓春刊文对这一观点进行再度论述；^③ 以及《人口研究》期刊在2006年、2007年、2015年和2023年四度刊文解释并判断中国的“未富先老”发展状态。^④ 关于我国老龄社会治理中“老”与“富”的关系既与利益结构与社会关系的分层、分化密切相关，更是关涉治理目标是否能够从维护老龄社会稳定，转变为更好地满足全生命周期下人民对美好生活的向往。无论是侧重分析“老”对“富”的复杂影响，还是偏向讨论“富”对“老”的条件制约，人口老龄化水平与经济发展状态的“不均衡性”始终是我国老龄社会治理持续关注的首要方面。“不均衡性”既导致人口老龄化城乡倒置现象加剧，也在很大程度上限制了推进养老领域的公共服务均等化。

另一方面是养老保障体系的“不协调性”。即中国老龄社会治理面临另一个严峻问题在于养老保障的“不协调性”。首先，“不协调性”表现在养老保障体系支柱结构极为不平衡。基本养老保险的第一支柱占比超过九成，企业/职业年金的第二支柱不到一成，个人参保养老的第三支柱才刚刚发展。其次，“不协调性”体现为养老财富储备在代际与代内的功能失衡。在老龄人口规模快速增长与预期寿命逐渐延长的背景下，采用现收现付模式的第一支柱将存在严重缺口，长周期内将无法实现收入再分配与长寿风险分担的互助共济的社会功能。^⑤ 最后，“不协调性”还存在于现行养老保障政策激励机制不相容。以第三支柱个人养老金为例，2022年《个人养老金实施办法》出台。2024年我国《政府工作报告》强调，在全国实施个人养老金制度，积极发展第三支柱养老保险。然而，如图1所示，我国自愿性积累的第三支柱养老资产覆盖率较低。有研究指出，我国开设账户人数超过5000万户，但实际缴存人数只略高于开户人数的1/5，人均缴存金额约为2000元，仅为1.2万元缴存上限的1/6。^⑥

反思而言，对我国老龄社会治理所面对的风险特质进行深入思考正是剖析中国式治理与养老保障问题的前提和关键。虽然中国老龄化社会建设是在经济水平并不发达的情况下展开，与此同时面临着养老保障体系不完善与制度不健全等现实困境，但是中国在人口老龄化程度逐渐加深的社会转型期并没有发生经济滑坡、政治动荡和民生凋敝等国家发展危机。这意味着，人口转变进程下中国老龄社会治理在复杂性、严峻性与不确定性中并存着微妙的平衡秩序。

① 邬沧萍、曲海波：《面对人口老龄化挑战应做的准备》，《老年学杂志》1986年第4期。

② 马瀛通：《加速人口老龄化，促进社会经济发展》，《中国人口科学》1987年第2期。

③ 乔晓春：《对〈加速人口老龄化，促进社会经济发展〉一文的几点看法》，《中国人口科学》1988年第2期。

④ 姜向群等：《中国“未富先老”了吗？》，《人口研究》2006年第6期；杜鹃：《再论中国是否“未富先老”》，《人口研究》2007年第4期；钟水映等：《我国地区间“未富先老”现象研究》，《人口研究》2015年第1期；林宝：《对中国“未富先老”判断的新考察》，《人口研究》2023年第3期。

⑤ 张翔：《现收现付制社会养老保险的互助共济功能》，《社会保障评论》2022年第6期。

⑥ 锁凌燕：《协力做强养老第三支柱》，《经济日报》，2024年4月10日第5版。

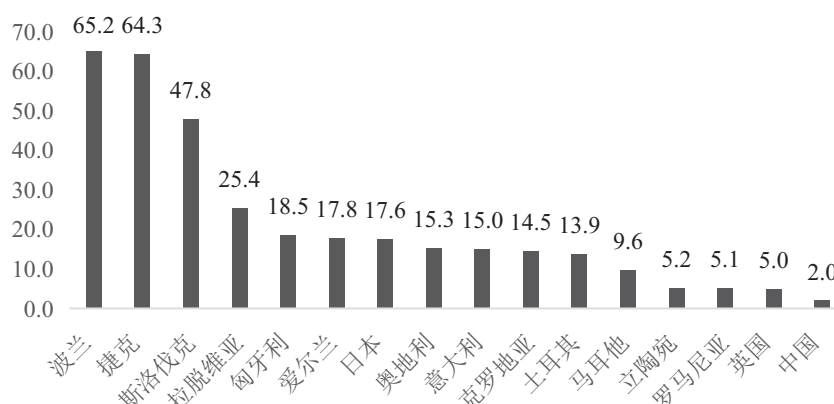


图1 2023年中国与一些国家的养老保险第三支柱覆盖率对比

资料来源：OECD, *Pension Markets in Focus* 2023, OECD Publishing, 2023, p. 22.

注：覆盖率指参保人数 / 就业年龄人口（15—64岁），爱尔兰除外（其就业年龄人口为20至69岁）。

作为一个饱含内在章法的中国性问题,我国老龄社会治理与其他老龄化转型国家有很大不同,必须结合中国情境做出重构性阐释。无论是新制度经济学的交易费用分析范式与理性选择理论,还是公民福利提供从国家到多元部门转型的福利多元主义,抑或是基于利益—行为角度出发的制度设计议题,现有西方老龄社会治理文献普遍认识到国家在应对人口老龄化时存在着治理困境,因此多数研究都遵循一般性的国家主导解释思路。^①这一“社会福利制度化不足”的理论将老龄社会治理定位于福利国家视角,^②而非动态的建构主义视角。更有甚者,如此视角不仅未能观察到中国作为老龄人口规模世界第一的发展中国家在老龄社会转型所取得的成就,还片面地将人口老龄化视为是一种社会问题。其解释机制较为单一,可简单表述为:中国未能通过有为政府、有效市场和有力政策进行银发经济动员以及第二次分配提供社会福利,造成了养老保障的社会不足。但进一步的疑问在于,当前中国老龄社会治理确实面临微观养老需求与宏观制度供给之间的巨大缝隙,那么又如何解释中国的长寿时代、中国的预期寿命奇迹,以及中国式现代化与养老服务高质量的齐头并进?^③到底何种主体及行动机制填补或消解了其间的失衡?有研究从新结构经济学提出见解,中国式老龄化的结构,^④其中社会文化禀赋指的是孝道伦理传统。有学者更为明确提出,仅仅调节人口政策、老龄政策或部门政策都不足以全面应对人口老龄化与现有社会经济体制之间的矛盾,需要在社会整合的视角下在政府与市场之外把家庭找回来。^⑤

基于这一任务,本研究尝试穿梭与贯通于“家庭—国家”的秩序关系,具体将从以下几个方面展开研究工作:首先,在国家视角的制度规范维度之外,提出“家国秩序”是理解老龄社会治理的新维度;其次,反思西方福利国家在“家国异构”秩序下的老龄社会治理实践;最后,

① Aaron George Grech, "Pension Policy Design Changes in EU Countries since the Mid-1990s," *International Journal of Social Welfare*, 2015, 24(3).

② [丹麦]哥斯塔·埃斯平—安德森著,苗正民、滕玉英译:《福利资本主义的三个世界》,商务印书馆,2010年,第45页。

③ 吴玉韶、张钰婕:《中国式现代化与养老服务发展新趋势》,《社会保障评论》2023年第6期。

④ 林毅夫等:《中国式老龄化:新结构经济学的新见解》,《学术论坛》2024年第1期。

⑤ 彭希哲、胡湛:《公共政策视角下的中国人口老龄化》,《中国社会科学》2011年第3期。

梳理在“家国一体化”格局下中国老龄社会治理的结构调整与演化逻辑。我们希望通过这样的讨论，为理解中国老龄社会治理提供不同见解，并进一步引发对赶超发达国家现代化进程中养老保障、家庭建设与重度老龄化社会转型的相关思考。

二、家国秩序：理解老龄社会治理的新思路

老龄社会治理即在国家与社会的关系中加入人口老龄化这一新情境，要分析老龄社会治理思路就必须先回到治理的基本概念。按照 1995 年联合国全球治理委员会的定义，“治理”指的是各种公共的或者私人的机构和组织在管理共同事务上所采用的方式总和。^① 这一经典定义强调过程性视角，旨在调和及调整各种利益矛盾和社会冲突中所采取的共同行动而付出的持续性努力，其中既有迫使人们服从的正式制度，也有符合公共意愿的非正式安排。不难看出，治理内涵包括了规范和秩序两个维度。首先，规范即由正式或非正式的制度安排形成的一个整体系统，规范维度塑造出治理的外部框架；其次，秩序即体现“公共性”的行动单元之间的细化关系，秩序维度演化出治理的内部形态。从既有文献梳理来看，老龄社会治理的研究视角延续了国家支配社会的固有思路，更多关注规范维度而非秩序维度。

（一）生命政治与福利治理：规范维度下的老龄社会治理

规范维度下的老龄社会治理总体遵循“国家中心主义”的分析视角。无论是基于西欧国家人口出生率和死亡率为历史资料的人口转变理论，还是关注国家体制下社会保障制度的福利国家理论，抑或是关注国家转型过程的发展论、依附理论或世界体系理论，始终以国家为研究对象，秉持国家决定论。在这一视角下，老龄社会治理主要基于国家的政治功能与行政职能对人口结构进行调整、对代际利益进行再分配以及对老龄产业、老年服务与为老组织进行管控。虽然存在走向国家主义的弊端，但是老龄社会治理现代化仍不可避免地走上“政治权威合理化、行政机构专业化、大众参与广泛化”的一般性治理模式。^② 将国家视为一种政治场域及政府政策系统，以“国家”为中心讨论各种老龄社会的制度决策或福利安排，由此形成两种主要的分析路径：生命政治和福利治理。

生命政治（bio-politics）的分析路径提出“规训（disciplinary）”“生命权力（bio-power）”“国家理由（state reason）”等概念，主要关涉应对人口老龄化的价值性判断，指向现代国家或政治力量对人口总体层面及生命体本身的干预、影响与调控。在西方生命政治的话语体系下，老龄社会治理总是与“国家意志下的生命权利”相挂钩，落脚于对出生、死亡、迁移以及健康的规制性介入。老龄政策、生育政策与卫生健康政策等应对人口老龄化的制度设计是将国家权力施压于人口过程。提高生育率、延长健康预期寿命与调节人口迁移流动都是为了服务于国家发展，更好地实现国家治理。福柯将其称之为“人口的生命政治”，即“人口系列—生物学过程—

① [瑞典]英瓦尔·卡尔松、[圭亚那]什里达特·兰法尔：《天涯成比邻——全球治理委员会的报告》，中国对外翻译出版公司，1995年，第2页。

② [美]塞缪尔·亨廷顿著，王冠华、刘为译：《变化社会中的政治秩序》，上海人民出版社，2021年，第1-308页。

调节机制—国家”的国家权力个人化嬗变。^①人口老龄化事关国家安全的整体性治理，国家通过种种制度机制确保“人口”状态的最优化。进一步说，不同于对个体的规训或惩罚，生命政治通过积极性的、生产性的制度设计将“人口”或“人力资源”的质量、数量及结构进行策略实践，确保国家层面的生物学指标（出生率、死亡率和各种疾病的患病率等等）可控与可调节。^②在生命政治的分析思路中，无论是人口知识的生产（比如老龄化相关的积极或消极观念）或人口干预的政策都是老龄社会的治理技术。

福利治理（welfare governance）的分析路径则从老龄社会治理的有效性判断出发，细致刻画政府角色在应对人口老龄化的决策行动。追问政府如何通过体制、决策、主体、行动及过程实现提高老龄社会福利覆盖率及程度水平的政治目标，即在福利多元主义的理论基础上探索如何在既定制度的规范框架下扩展老年福利的发展性空间。福利治理是西方福利国家在民生保障与社会福利领域的改革演化，涉及福利定义的变迁、福利生产与传输的具体机制以及多元主体的互动实践。^③包括应对人口老龄化冲击在内的社会风险分担是福利决策的起点，然而过于规模庞大且发展迅速的老龄化进程导致公共养老金供应锐减。如何打破政府在老年福利生产及分配过程中的垄断角色，而以多元主体参与替代之，成为老龄社会福利治理的要义所在。即便如此，政府在老龄社会治理结构所呈现出的决定性、适应性以及弹性或柔性，仍是解释老年福利改革的焦点。例如，老年护理能否成为应对人口老龄化的一项新兴福利，既关乎政府是否将正式或非正式护理风险认可为社会风险，^④从而提供相应社会保护；也与福利国家、公共财政与机构利润在养老金融化的国家配置相联系。^⑤因而有学者称，福利治理虽然体现了重新定位政府的福利责任，但是不可能从根本上解决西方国家的福利危机。^⑥

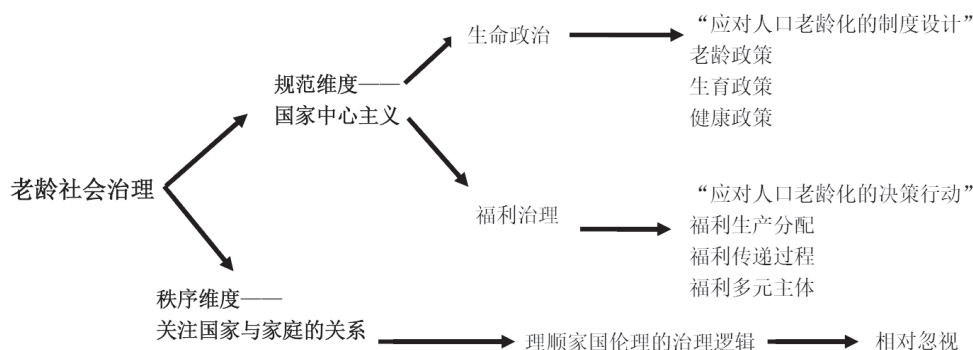


图2 老龄社会治理的分析维度及视角偏向

① [法]米歇尔·福柯著，莫伟民、赵伟译：《生命政治的诞生》，上海人民出版社，2011年，第1-304页；[法]米歇尔·福柯著，钱翰、陈晓径译：《安全、领土与人口》，上海人民出版社，2010年，第278-323页；[法]米歇尔·福柯著，钱翰译：《必须保卫社会》，上海人民出版社，1999年，第226-247页。

② 张丽屏等：《人口、治理与政治地理学：生命政治研究综述与展望》，《人文地理》2019年第1期。

③ Bob Jessop, "The Changing Governance of Welfare: Recent Trends in Its Primary Functions, Scale and Modes of Coordination," *Social Policy and Administration*, 1999, 33(4).

④ Fiona Morgan, "The Treatment of Informal Care-Related Risks as Social Risks: An Analysis of the English Care Policy System," *Journal of Social Policy*, 2018, 47(1).

⑤ Hoppania, Hanna-Kaisa, et al., "Financialization of Eldercare in A Nordic Welfare State," *Journal of Social Policy*, 2024, 53(1).

⑥ 雷雨若、王浦劬：《西方国家福利治理与政府社会福利责任定位》，《国家行政学院学报》2016年第2期。

必须承认，不管是规范维度还是秩序维度，上述两种研究视角对西方国家老龄社会治理的价值偏好、设计理念、政策设定与福利多元等结构因素都进行了较为深刻的把握。在这些“国家中心主义”的分析中，虽然涉及国家或政府以外的多行动主体，但是对于家庭，尤其是家庭和国家的关系仍是相对被忽视的（如图2所示）。可以说，如果不关注到老龄社会中家国伦理的治理逻辑，即家国秩序，那么就无法准确理解老龄社会治理的整体性。

（二）提出“国家与家庭”秩序关系的老龄社会治理新思路

再从“治理”的原意引入，《政治学》中即以国家的退场（rolling back of the state）定义“治理”概念的逻辑起点，^①以此区分治理（governance）与统治（government）。有学者以法国政府政策的历史阶段划分为依据，提出现代治理从头起便须区别于传统的政府统治概念。^②甚至可以说，当代西方治理的学理思想想要论证并实践的就是去国家中心化，消解国家权威以促进治理多元。随着“没有政府统治的治理”理论发展与实践推进，一些研究者发现消解国家的逻辑立场并非万能，其效力十分有限。虽然元治理、网络治理、变革治理、多中心治理等理论主张层出不穷，但是治理的兴起及其失败的风险始终存在。在这一背景下，治理体系现代化的国家逻辑再度出场，认为国家只是更为复杂和广泛的社会系统的一个主体，仍应当承担保证社会制度有效与社会凝聚增强的首要责任。

暂且不论治理界定中“国家回退”抑或是“向国家回退”的概念争议，更需要看到的是所需要治理的国家在本质上是有差异的，不同国家在社会形态发展上也有本质区别。在不同的社会发展阶段以及不同的社会人口构成下，国家与社会的关系以及边界可能并不统一。^③从这个角度说，马克思主义关于国家、家庭与市民社会之唯物史观的辩证性讨论极具启发意义。马克思认为，家庭和市民社会本身把自己变成国家，它们才是原动力……政治国家没有家庭的天然基础和市民社会的人为基础就不可能存在。它们是国家的必要条件。基于此，从马克思主义“经济基础决定上层建筑”的基本原理切入，本研究重点关注老龄社会新形态下家国秩序与社会治理之间的内在联系，分析老龄社会治理在中国语境下的演变规律。

从“国家与家庭”的秩序关系探讨中国老龄社会治理，既包含方法论的辩证，也具有话语体系的辨析。一方面，在方法论层面上，我们试图将“家庭”在现代老龄社会治理中找回来。家庭与国家是人类文明的两大基本单元，家庭与国家的关系差异将生成出不同的文明路径。然而“家国关系”发展到如今，在西方主流国家治理或社会治理思想中，家庭多被视为“私领域”而与“公领域”所隔绝。直观地看，现代化与家庭主义矛盾凸显，“家庭化”即传统，“去家庭化”才意味着现代性。西方资本主义国家老龄社会治理自然以“全能政府”解构“自然家庭”。虽然布迪厄在社会实践与行动理论中强调，家庭通过人口再生产与物质再生产，在社会秩序维

① [美]安德鲁·海伍德著，张立鹏译：《政治学》，中国人民大学出版社，2006年，第125页。

② [法]让-彼埃尔·戈丹、陈思：《现代的治理，昨天和今天：借重法国政府政策得以明确的几点认识》，《国际社会科学杂志（中文版）》1999年第1期。

③ 肖瑛：《从“国家与社会”到“制度与生活”：中国社会变迁研究的视角转换》，《中国社会科学》2014年第9期。

持中扮演着决定性角色,^①也有学者讨论家庭作为福利国家再分配原则的必要性与可行性,^②但是老龄社会治理中家庭的主体性不再显著,西方家庭政策也更多关注儿童福利与性别视角下的工作家庭平衡。似乎老年人在老龄社会中只是独立的个体,而非家庭的成员,老龄社会治理也更加关乎自由主义下的个人与国家的关系,而非家国秩序。另一方面,在自主话语体系上,本研究尝试从“国家”到“家国”的关系变革推演出老龄社会治理的中国秩序。中西方“家国观”截然不同,中国的家国情怀不只是家庭主义,不止于爱国精神,而是身家国天下一体贯通的伦理情怀。^③有研究进一步指出,老龄社会治理的中国优势是正在形成“身-家-群-国-世”相贯通的整体性治理格局。^④就前述分析的学理视角而言,从国家中心到家国秩序的视角转变提供了一个探索中西方老龄社会治理制度对比以及形成归因的动态视角。由此拓展相关研究对老龄社会治理从规范到秩序的结构化认知,即思考不再局限于老龄社会制度要素本身,而是更进一步追问不同文明形态所催生的“家国异构”或“家国一体”将如何建构迥异的老龄社会治理逻辑。

三、“家国异构”下老龄社会治理实践：对西方国家的观察

国家职能与家庭归属以及家国关系,是任何时代下政治伦理都始终关注的重要议题。在近现代西方国家的文化语境下,国家与家庭分属于截然不同的领域,自然两者所遵循的组织原则与发展脉络也有着迥异差别。恩格斯对此是这样解释的,在各个历史时代,家庭都是主要的社会生活与经济产生之组织形式;然而,在社会大分工的推进下,人类社会具备了由血缘关系向阶级关系演进的历史条件与社会基础之时,国家伴随着私有制演进与阶级统治发展而产生。随着血缘关系逐渐弱化,个体得以从家庭与氏族中挣脱,更多地以国家公民的独立人格与政治身份享有多项社会权利。至此,家庭是私人空间、国家是公共空间,社会契约论将家庭搁置于个体与国家之外。家庭与国家也不可避免地存在一定程度上的对立,由此衍生出西方国家的社会政治形式为“家国异构”。^⑤“家国异构”下的老龄社会治理模式看似突出“现代性”特征,强调个性解放与自我追求,实则将家庭排斥在外,使国家与市场更为紧密联系在一起,以实现资本主义的利益最大化。

由于家庭的缺位或异位,国家的双重角色失调将导致老龄社会治理体制的三重失衡。必须深刻意识到,“家国异构”秩序下老龄社会治理出现“去家庭化”与“国家即市场”的两个可能后果。一方面是“去家庭化”将使老龄社会治理存在偏向性。有学者以“家庭主义(familialism)”与“去家庭化(de-familialization)”两个概念描述国家对家庭的态度,以

① Pierre Bourdieu, *Practical reason: On the Theory of Action*, Stanford University Press, 1998, pp. 50-72.

② Patricia Frericks, et al., "Family as a Redistributive Principle of the Welfare State. The Case of Germany," *Journal of Social Policy*, 2023, 52(2).

③ 樊浩:《家-国伦理公正与“国家”文明形态》,《道德与文明》2024年第1期。

④ 胡湛等:《积极应对人口老龄化的“中国方案”》,《中国社会科学》2022年第9期。

⑤ 徐雪野:《“家国异构”与“家国同构”——中西家国观的追溯与重构》,《理论月刊》2020年第5期。

此类型化区分西方福利国家在养老育儿等社会政策上的福利体制差异。^①“去家庭化”及“隐形的家庭主义”都指向的是减轻家庭的养老责任与照护负担，以家庭之外的市场或社会组织提供公共照护和社会养老服务。另一方面是“国家即市场”则将影响老龄社会治理的效能。从规范维度上说，国家（通过政府）为应对人口老龄化设计养老保障的社会权利格局，市场是提供相关养老服务的执行者。然而在“家国异构”秩序下，国家在老龄社会治理中本身就扮演着双重角色。国家即市场，意味着国家既作为现代政府的角色代理，行使人口与经济调节、老龄社会管理与老年公共服务等政府职责；又作为引导甚至操控市场的指挥棒，将公共权力与养老产业、养老金融和养老服务等市场联系，难以维持老龄社会公平与稳定。从社会治理的内在结构上进一步推演，这两个结果将以政府职能工具化与社会支出再分配偏差的演化路径，进而导致三个层面的老龄社会治理体制失衡：治理思想瞄向度失准、治理工具调节性失效和治理机制生命力失能。

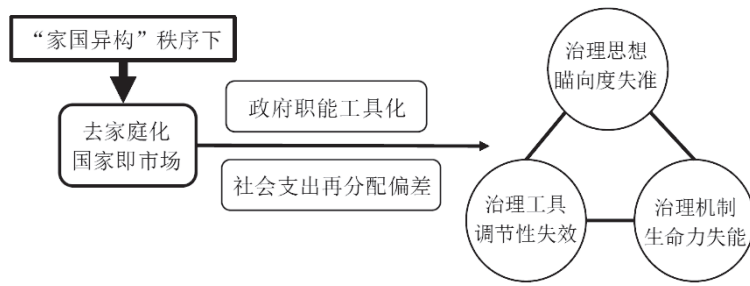


图3 “家国异构”下老龄社会治理的三重失衡

（一）“家国异构”下老龄社会治理思想的瞄向度失准

治理思想是老龄社会治理体制的基础，即与老龄社会治理有关的意识形态或上层建筑。“家国异构”下老龄社会治理思想并不根植于家国文化，家庭政策、家庭建设与家庭价值观与积极应对人口老龄化并不直接关联。老龄社会治理体制及其治理思想偏离积极老龄观的社会诉求，终将导致老龄社会治理失衡。老龄社会治理思想的瞄向度失准的突出表现在于，家庭社会支出、老年社会支出以及健康社会支出在总体社会支出中单列，且家庭社会支出也未随着一个国家或地区的人口老龄化态势而随之递增。

西方国家老龄社会治理失衡是其以“家国异构”为导向的治理思想的必然结果。可以认为，由于治理思想的瞄向度失准，西方国家从来没有掀起过彻底的老龄化社会革命。1980年至2020年是西方国家人口老龄化加剧的重要时期，但是与老年相关的社会保障、社会福利与社会保护等领域的老年社会支出并未与人口结构相适应。让人难以理解的是，这一现象在社会民主主义、欧洲大陆体制和自由主义体制等多种西方福利国家体制中普遍存在。

^① Gøsta Esping-Andersen, *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press, 1999, p. 51.

表1 1980—2020年部分西方国家老龄化与社会支出占GDP的比率(%)

福利体制	部分西方国家	普遍轻度老龄化(1980)				普遍中度老龄化(2000)				普遍重度老龄化(2020)			
		老龄化率	总社会支出	老年社会支出	家庭社会支出	老龄化率	总社会支出	老年社会支出	家庭社会支出	老龄化率	总社会支出	老年社会支出	家庭社会支出
社会民主主义	芬兰	12.0	17.8	5.1	2.0	14.9	22.7	7.3	2.9	22.9	29.4	12.7	2.9
	挪威	14.8	16.1	5.0	1.8	15.2	20.4	6.4	3.0	18.1	25.3	9.3	3.2
	瑞典	16.3	24.5	7.2	3.5	17.3	26.4	8.3	2.8	20.2	25.1	9.1	3.4
	丹麦	14.4	20.3	7.8	2.7	14.8	23.8	8.0	3.4	20.3	28.4	10.1	3.3
欧洲大陆体制	奥地利	15.4	21.9	9.9	3.2	15.4	26.0	10.4	2.9	19.4	27.7	12.1	2.5
	法国	13.9	20.1	7.5	2.2	15.9	27.7	10.2	3.0	20.9	30.7	12.4	2.7
	德国	15.6	21.8	9.7	2.0	16.4	25.5	8.4	2.1	22.1	25.6	8.7	2.4
	荷兰	11.5	23.0	5.7	2.3	13.6	19.0	4.9	1.4	19.9	16.3	5.8	1.6
南欧体制	葡萄牙	11.3	9.5	3.1	0.6	16.2	18.6	6.6	1.0	22.6	22.3	10.7	1.2
	西班牙	11.2	14.9	4.5	0.5	16.6	19.5	6.6	0.9	20.0	24.7	9.6	1.3
	捷克	13.5	—	—	—	13.8	17.9	6.5	1.8	20.6	19.5	7.7	2.1
	匈牙利	13.4	—	—	—	15.1	20.1	6.9	3.0	20.4	17.6	7.2	2.4
自由主义体制	英国	15.0	15.6	4.0	2.2	15.8	16.8	4.9	2.4	18.8	19.5	5.6	2.4
	瑞士	13.8	12.4	5.0	0.9	15.3	14.1	5.6	1.4	18.9	16.2	6.2	1.7
	爱尔兰	10.7	15.7	4.3	1.1	11.2	13.1	2.4	2.0	14.8	12.9	3.1	1.6
	美国	11.3	12.9	5.1	0.8	12.4	14.1	4.9	0.8	16.8	18.3	6.5	0.6
	加拿大	9.4	13.1	2.9	0.7	12.5	15.6	3.8	0.9	18.5	18.8	4.7	1.8

数据来源:联合国《世界人口展望(2022)》, <https://population.un.org/wpp/>; OECD Social Expenditure Database (SOCX), <https://data-explorer.oecd.org/>, 2022年。

注:老龄化率指标为65岁以上老年人口占比。

如表1所示,以65岁及以上老年人口占比为标志,这些国家普遍在1980年步入比例超过7%的轻度老龄化社会,2000年前后转为比例超过14%的中度老龄化社会,2020年进一步迈向比例超过20%的重度老龄化社会。需要反思的是,家庭社会支出普遍增幅较小,并未与老年社会支出呈现显著的相关关系,甚至在瑞典和荷兰等国家,家庭社会支出还发生缩减现象。事实上,老年人口比例不断提高,养老、卫生、医疗、照护和消费等方面的总支出一定会增加。而既然这些西方国家在老年和家庭等方面的公共社会支出没有相应提升,那么老龄社会治理的成本主要由私人支出或家庭支出所替代。甚至有研究认为,在西方国家财政紧缩时期,老龄社会治理并未形成协调思想,老年社会支出与家庭社会支出不仅存在相互矛盾的现象,而且前者对后者还具有挤出效应。^①在此情景下,老年人总体生活满意度不高,持续贫困风险比率普遍处于10%左右(表2)。

^① Seung-Ho Baek, et al., "The Political Economy of Changes in Family and Old-age Welfare Policy Spending: Analysis of OECD Countries, 1998–2011," *International Journal of Social Welfare*, 2017, 26(2).

表 2 2021 年部分西方国家老年社会支出、老年贫困与总体满意度

福利体制	部分西方国家	65 岁及以上老年人生活总体满意度	老龄社会保护年度人均支出（欧元）	老龄社会保护国家总花费（十亿欧元）	养老金支出占国家 GDP 比率（%）	65 岁及以上老人持续贫困风险比率（%）
社会民主主义	芬兰	8.0	5901.94	32.70	13.4	10.7
	挪威	7.5	7392.75	39.98	10.3	3.8
	瑞典	7.5	6235.09	64.94	10.6	8.2
	丹麦	7.8	6555.89	38.40	11.8	10.1
	冰岛	—	4683.63	1.74	11.5	—
欧洲大陆	奥地利	7.9	6261.87	56.08	15.0	15.6
	荷兰	7.8	5248.15	92.02	12.1	10.3
	法国	6.6	4730.49	320.56	14.9	5.2
	德国	7.0	4727.44	393.30	12.2	—
	比利时	7.5	4958.47	57.45	—	12.1
南欧	西班牙	6.9	2775.70	131.61	13.9	10.8
	葡萄牙	6.4	2466.65	25.56	14.2	10.5
	捷克	6.8	1982.09	20.82	8.9	8.6
	匈牙利	6.1	1169.92	11.36	7.0	6.8
	斯洛伐克	6.7	1411.95	7.69	8.5	4.4
	波兰	7.3	1514.15	57.15	10.8	12.0
自由主义	瑞士	8.3	8971.06	78.09	11.8	12.5
	爱尔兰	7.5	3165.81	15.93	4.5	12.5

数据来源：欧洲统计局，<https://ec.europa.eu/eurostat>，2021 年。

注：65 岁及以上老年人生活总体满意度以 0—10 为评价分数值域。

（二）“家国异构”下老龄社会治理工具的调节性失效

老龄社会治理工具指的是在老龄社会生产关系之中所形成的独具特点的政策工具与治理手段。“家国异构”的秩序视角下，家庭作为老年社会保障生产与福利传输系统中的重要单位，在西方国家老龄社会治理中长期未得到应有的重视。西方国家福利制度的形成模式主要从政府与市场的关系模式出发，以“阶层分化”和“去商品化”建立分析框架，忽视了家庭对老年照料的重要贡献以及其内隐的性别分化。^①这导致了从二战之后到 20 世纪 90 年代西方国家人口老龄化快速发展阶段，老龄社会治理工具强调从“家庭主义”向“去家庭化”转变。然而由于老年支出负担加重与福利赤字等原因，越来越多的西方国家意识到家庭亦应当是应对老龄化风险的核心主体，而试图“再家庭化”，调和家庭与国家的关系，设计与实施重返家庭或再造家庭的治理工具，为老龄社会治理提供可持续的生计基础（表 3）。

^① 韩央迪：《家庭主义、去家庭化和再家庭化：福利国家家庭政策的发展脉络与政策意涵》，《南京师大学报（社会科学版）》2014 年第 6 期。

表 3 部分西方国家的老龄社会治理工具的分类及特征

治理工具	福利体制	代表国家	整体社会福利水平	老年社会福利特征
经济 去家庭化 服务 去家庭化	社会民主主义 体制	挪威、芬兰、瑞典	政府主导的普惠型福利。 福利水平最高，国家为每 位公民提供全生命周期的 福利支持。	由政府当局提供普遍的社 会性老年照护服务。 妇女劳动力市场的参与率 高。
经济 去家庭化 服务 家庭化	欧洲大陆体制	奥地利、荷兰、法国、 德国、比利时	家庭为本的辅助型福利。 福利水平中等，国家为家 庭提供的福利与为劳动力 市场提供的福利结合，强 调社区在提供额外支持方 面的作用。	强调家庭照护老人的责任。 为老年人提供的社会护理 服务的数量中等。
总体 家庭化	南欧体制	西班牙、葡萄牙、 捷克、匈牙利、斯 洛伐克、斯洛文尼 亚、波兰	福利水平差异较大，整体 较低。 家庭主义氛围浓厚。	老年社会福利非常有限， 政府当局存在感低。 女性就业率低。
经济 去家庭化 服务 去家庭化	自由主义体制	英国、瑞士、 爱尔兰	市场主导的补缺型福利。 福利总体水平较低，向弱 势群体（单亲、低收入等） 家庭倾斜。	公共服务向弱势群体倾斜。 市场提供的商业性服务比 重较高。

但到目前为止，“家国异构”下的整体老龄社会治理价值观，其相应的治理工具并未发挥出有效的调节作用。无论是直接或间接的现金转移，还是针对老年群体的养老服务，抑或是保障工作家庭平衡的弹性时间，这些老龄社会治理工具都未形成包容、积极且有效的政策合集。如表 4 所示，西方国家近 20 年内老年社会福利的增幅与构成均未发生显著变化。将西方国家的老年社会福利区分为现金福利与服务福利两个方面，分别导向养老金与为老服务等治理工具的协调配合。但整体上看，这些西方国家老年福利仍以现金模式为主，并且老年现金与服务的福利差值普遍较大。

表 4 2000—2019 年部分西方国家老年社会福利的支出水平及增幅（%）

部分 西方国家	2000 年			2019 年			增幅		
	老年社会 福利	老年现金 福利	老年服务 福利	老年社会 福利	老年现金 福利	老年服务 福利	老年社会 福利	老年现金 福利	老年服务 福利
奥地利	10.4	10.0	0.41	12.1	11.4	0.72	1.7	1.4	0.31
比利时	6.8	6.7	0.09	10.2	9.1	1.07	3.4	2.4	0.98
捷克	6.5	6.1	0.40	7.6	7.4	0.28	1.1	1.3	-0.12
芬兰	7.3	6.5	0.77	12.7	11.2	1.52	5.4	4.7	0.75
法国	10.2	10.0	0.21	12.4	11.9	0.42	2.2	1.9	0.21
德国	8.4	8.4	0.01	8.7	8.7	0.02	0.3	0.3	0.01
匈牙利	6.9	6.4	0.50	7.2	6.8	0.43	0.3	0.4	-0.07
爱尔兰	2.4	2.3	0.08	3.1	3.0	0.10	0.7	0.7	0.02
荷兰	4.9	4.3	0.61	5.8	4.9	0.92	0.9	0.6	0.31

部分 西方国家	2000 年			2019 年			增幅		
	老年社会 福利	老年现金 福利	老年服务 福利	老年社会 福利	老年现金 福利	老年服务 福利	老年社会 福利	老年现金 福利	老年服务 福利
挪威	6.4	4.4	1.99	9.3	6.9	2.44	2.9	2.5	0.45
波兰	8.5	8.4	0.03	9.4	9.3	0.06	0.9	0.9	0.03
葡萄牙	6.6	6.5	0.05	10.7	10.7	0.05	4.1	4.2	0.00
斯洛伐克	5.6	5.3	0.24	6.7	6.4	0.29	1.1	1.1	0.05
斯洛文尼亚	10.0	9.9	0.06	8.9	8.8	0.12	-1.1	-1.1	0.06
西班牙	6.6	6.4	0.22	9.6	9.0	0.56	3.0	2.6	0.34
瑞典	8.3	6.2	2.11	9.1	6.8	2.33	0.8	0.6	0.22
瑞士	5.6	5.4	0.19	6.2	6.0	0.24	0.6	0.6	0.05
英国	4.9	4.5	0.37	5.6	4.9	0.76	0.7	0.4	0.39

数据来源：OECD Social Expenditure Database (SOCX), <https://data-explorer.oecd.org/>.

（三）“家国异构”下老龄社会治理机制的生命力失能

老龄社会治理机制是否有生命力，不在于机制的复杂性或外在形式，而关键是其是否与社会形态相适应，是否能够有效处理人口转变中的老龄问题，管理代际之间的社会矛盾以及调和公私领域的利益冲突，从而使得老龄化社会发展依旧充满活力而且有序和谐。有学者提出，凡主要关涉在个人那部分生活的应当属于革新，凡主要关涉在社会那部分生活的应当属于社会。^①这一标准看似清晰，但是在老龄社会治理中界定个人自由与社会生活、家庭责任与国家职能的种种边界却相当复杂。

这是因为，在老龄化社会，特别是人口结构趋于重度老龄化的社会中，人口红利、老年抚养比、生产与消费等一切生产力与生产关系的性质都将发生根本性变化。这就决定了在老龄社会新形态里，个体自由与社会秩序的平衡被打破，“家国异构”下的治理机制生命力可能削弱至丧失。一方面，“家国异构”导致政府管控力度较大，家庭投入尤显不足，并未实现西方国家与家庭在共同支撑老龄社会形态上的帕累托最优。^②以老龄社会治理最为棘手的长期护理领域为例，当前西方国家由家庭自愿或自费支出的长期护理支出整体水平较低。即使在家庭自主投入程度最高的比利时、瑞士与英国，其占 GDP 比重仍不到 1%。另一方面，这些国家在未来二三十年内的养老金支出停滞不前，并未发掘灵活有效的治理机制为老龄社会提供足够的养老公共财政储备。根据世界银行的预测数据，至 21 世纪中叶，西方国家中老年抚养比仍在逐渐加深，然而养老金支出却大体维持当前水平（如表 5 所示）。

① [英] 约翰·密尔著，许宝骙译：《论自由》，商务印书馆，2019 年，第 89 页。

② Ludovico Carrino, et al., "Demand of Long-term Care and Benefit Eligibility across European Countries," *Health Economics*, 2018, 27(8).

表 5 2010—2050 年部分西方国家老龄化与养老金支出（%）

部分 西方国家	2010 年		2020 年		2030 年		2040 年		2050 年	
	老龄 化率	养老金 支出	老龄 化率	养老金 支出	老龄 化率	养老金 支出	老龄 化率	养老金 支出	老龄 化率	养老金 支出
芬兰	17.3	12.0	22.5	14.0	25.8	15.6	26.7	15.2	27.9	14.9
挪威	15.0	9.3	17.7	11.6	20.9	12.9	23.9	13.7	25.3	13.9
瑞典	18.3	9.6	20.0	9.6	21.8	10.1	23.7	10.2	24.8	9.9
奥地利	17.6	14.1	19.1	15.1	24.0	16.7	28.3	16.5	30.4	16.4
比利时	17.2	11.0	19.2	13.1	23.0	15.5	25.8	16.5	27.4	16.7
法国	17.0	14.6	21.0	14.4	24.4	14.9	27.2	15.2	28.5	15.1
德国	20.5	10.8	22.0	10.9	26.4	12.0	29.5	12.7	30.5	13.0
荷兰	15.4	6.8	19.6	7.4	23.9	9.1	26.8	10.4	27.2	10.4
葡萄牙	18.6	12.5	22.3	13.5	26.5	13.2	31.1	13.1	34.3	13.1
西班牙	16.9	10.1	19.7	10.6	24.7	10.6	31.4	12.3	36.6	14.0
捷克	15.5	9.1	20.2	8.7	21.7	8.9	23.9	9.7	26.1	11.0
匈牙利	16.6	11.9	20.1	11.5	21.0	11.1	24.0	12.1	27.5	13.5
波兰	13.4	11.8	18.4	10.9	21.7	10.9	24.5	10.3	30.1	10.0
斯洛伐克	12.5	8.0	16.8	8.6	20.2	9.5	23.7	10.6	28.9	12.2
英国	16.3	7.7	18.7	7.0	22.0	7.7	24.8	8.2	26.1	8.2
爱尔兰	11.3	7.5	14.5	9.0	18.1	9.0	22.2	10.0	26.4	11.4

数据来源：联合国《世界人口展望（2022）》，<https://population.un.org/wpp/>；欧洲统计局，<https://ec.europa.eu/eurostat>。

注：老龄化率指标为 65 岁以上老年人口占总人口比例，养老金支出为公共养老金总额占国内生产总值的百分比。

四、家国一体与老龄社会治理的中国秩序

（一）家国一体下中国老龄社会治理的总体逻辑革新

显然，包括中国在内，世界多个国家的老龄化态势加剧与老年社会支出不匹配，彰显了老龄社会治理在国家与家庭关系上的深刻悖论：一方面，维持老龄化社会的经济增长活力，保持老年人口的延迟退休与青年人口的稳定就业，以及养老保障的代际公平，需要加强有为政府的建设，以积极角色促进国家在人口老龄化转型中的深度参与和方向主导。但另一方面，以体制催生养老保障的激励不相容、判定代际与代内的社会权利公平愈发困难，以及面对琐碎、复杂和非理性的养老照料及服务过程的无力，又往往使得国家力量控制老龄社会面临治理失衡的危险。毋庸置疑，这里的困难在于如何使具备强大治理能力的国家和逐渐功能弱化的家庭，维持

责任与义务、问责与监督、博弈与重组之间的动态平衡。这就意味着，国家不再仅仅是老龄社会治理的“守夜人”或“干预者”，而需要根据不同阶段的人口新国情和社会发展条件，确定国家与家庭的治理关系，探索“家国一体”的治理新秩序。在社会形态及其主要矛盾的动态发展变化中，只有国家意志与人民意志相统一，才能从根本上确保社会治理现代化变革中保持社会秩序相对稳定。^①也即，面对迈向重度老龄化与人口负增长的社会治理背景与风险挑战，国家与家庭的治理秩序需要保持动态重构。

然而，以家庭为中心或家庭福利为主要特征的“东亚福利体制”也未能全面、充分且准确地阐释“家国一体”与老龄社会治理的本质联系。有研究关注到，日本、韩国、新加坡和中国香港台湾等国家和地区随着后工业社会转型，生育率普遍下降与预期寿命逐渐延长，这些国家也和多数西方国家一样面对人口老龄化与老龄社会治理的难题，出现社会福利代际分化与年龄支出比率失调现象。^②不同的是，家庭在上述东亚国家具有更为重要的作用。家本位的东亚文化传统决定了东亚国家的整体社会福利及老年社会支出都相对较少，更多选择家庭形式提供养老保障和老年照料。因此，在东亚福利体制下，老年社会福利的政府支出较低，以强烈的补缺概念制定零散的、片断的和有偏向性的老年社会保障方案。在社会政策是为了促进经济发展的生产主义东亚福利理念下，^③国家与家庭的关系实则是国家－家庭－市场的关系，即政府支持家庭建设是为了更多社会成员从事生产活动，以“商品化”“阶层化”将福利分配与劳动者的实际贡献相挂钩。虽然“轻老年抚养、高经济增长与低社会建设”的东亚福利模式曾带来了人口红利的腾飞奇迹，但是对老龄社会治理却难以为继。急剧增长的老年人口数量与比例使得家庭无力承担如此艰巨的养老责任，东亚地区成为世界范围内总和生育率最低的区域，代际契约与世代互惠的持续性遭到严峻挑战。

家国一体下的老龄社会治理，是一条另辟蹊径的治理体系现代化之路，强调在治理思想、主体、范围、对象、机制及过程等诸多要素与环节中动态调整国家与家庭在老龄社会治理秩序中的关系模式。上文的论述隐含了一个观点：无论是倡导国家在场的政治权威，还是主张家庭中心的东亚观念，在某种程度上说都反映了在一定历史阶段下的西方现代性与资本主义生产方式。在中国语境下，这种广义的家国一体指向运用强大的国家动员力量与深厚的家庭价值归属，以共同体框架对社会主义老年福利与公共利益老龄产品及其相应的全生命周期生产生活予以引导与平衡。当代英国学者马丁·雅克在对崛起的中国原因分析中认为，“国家家庭化”是中华文明的一大产物，也是中国治理异常有效之根源。^④“家”对于每一位中国人而言都是一种“根的隐喻（root metaphor）”。“国家家庭化”的家国一体，不仅支配着人们敬老孝老与适老化的行为习惯，也是中国老龄社会在权力、权利与利益再生产上的立足点。由此推演，中国式养老，

① 李建伟、王伟进：《社会治理的演变规律与我国社会治理现代化》，《管理世界》2022年第9期。

② 林闽钢、吴小芳：《代际分化视角下的东亚福利体制》，《中国社会科学》2010年第5期。

③ Ian Holliday, "Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia," *Political Studies*, 2000, 48(4).

④ 马丁·雅克：《我们为什么需要了解中国？》，观察者网：https://www.guancha.cn/MaDing-YaKe/2020_11_23_572312_s.shtml，2020年11月23日。

中国人认识老龄社会与应对老龄问题的方式都与西方国家有着本质差异。

表 6 中国与西方与东亚国家在家国关系与老龄社会治理的差异

中国			西方国家			东亚国家		
家国一体	老龄社会治理水平	经济与福利体制	家国异构	老龄社会治理水平	经济与福利体制	家国同构	老龄社会治理水平	经济与福利体制
紧密联系	上升	计划经济下单位制 社会主义市场经济下中国特色福利制	分离	上升	资本主义市场经济下的福利国家体制	紧密联系	上升	资本主义市场经济下的东亚福利体制
抑制阶段	下降		去家庭化	高速增长		家庭化	高速增长	
调整阶段	平行		调整阶段	急剧降低		高度家庭化	极速下降	
						解绑阶段	下降减缓	
强化阶段	上升		再家庭化	下降减缓		停滞阶段	持续下降	
巩固时期	上升		新调整期	趋于平稳		再家庭化	缓慢上升	

以家国一体把握中国老龄社会治理秩序兼具本体论、认识论与方法论的意义。其一，将家国一体视为中国老龄社会团结与社会凝聚的首要特征；其二，将国家与家庭的关系演变作为透视中国老龄社会治理运行过程的实践场域；其三，跨越个人主义与家庭主义的鸿沟，改变西方福利国家在老年社会支出与家庭社会支出的比较方法，将老龄社会治理置于以“年龄倾向（age orientation）”的统计口径下，对老年社会保障支出、减少老年贫困和强化老龄健康进行综合性评价。简言之，家国一体下中国老龄社会治理总体逻辑革新，就是建立包容型的国家与家庭关系以及与之相适应的社会经济体制，以解决国家治理与老龄社会治理的均衡建构问题。

（二）家国一体塑造中国老龄社会治理秩序

回到本文开头提出的研究问题，为什么在人口与经济发展程度极为不均衡，养老保障体系较为不协调的老龄化社会建设过程中，中国老龄社会治理保持高度稳定性的同时，还能以较高治理效能与治理现代化水平推进老年人口规模世界第一的中国式现代化？结合上文分析可以认为其答案在于，家国一体的中国式家国关系是老龄社会治理秩序革新的张弛之道。

家国一体的动态路径较好地回应了中国老龄社会治理在国家治理与家国情怀这两个方面的双重诉求。事实上，不局限于老龄社会新形态，社会治理一直具有宏观与微观的并存任务，即建设性诉求与情感性诉求。建设性诉求脱胎于计划经济时期国家建设的总体性任务，虽然带有强烈的历史沿革与制度延续，但是老龄社会新形态下如何以生产性老龄化与新人口红利助力经济发展，成为老龄社会治理实现建设性诉求的一大难题。相较于自上而下的建设性诉求，情感性诉求是在社会转型、现代化与全球化冲击下如何依旧保存社会凝聚与代际团结的自下而上的诉求。这里说的情感性诉求是一种积极老龄观下的社会情绪，在个体主义兴起与工业社会生产方式下，代际公平、互惠与和谐成为老龄社会治理的另一难题，尤其是失能老年人的家庭养老照护困境。^① 建设性诉求和情感性诉求构成老龄社会治理的总体性需求，既

① 郑舒文：《失能老年人的家庭养老图景与政策选择》，《社会保障评论》2024 年第 3 期。

强调老龄社会治理不断回应国家建设的外部环境；也意味着治理结构的开放性日益凸显，需要对外部环境的压力输入予以限定，以家国情怀对治理秩序进行纠偏。就此而言，家国一体塑造中国老龄社会治理秩序的双元路径及其逻辑是：一方面，家国一体搭建了中国老龄社会治理以国家治理为基础的秩序框架；另一方面，家国一体化的关系进程重新塑造中国老龄社会的秩序分化。

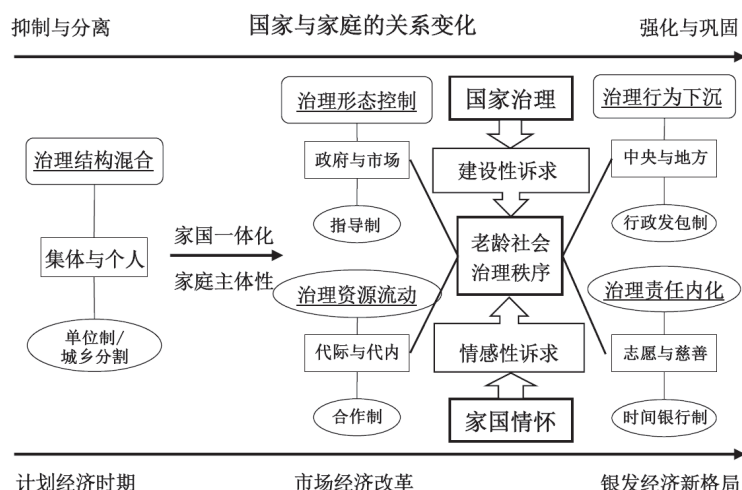


图4 家国一体化重构中国老龄社会治理秩序示意图

以国家治理为前提保持家庭主体性，是家国一体塑造老龄社会治理中国秩序的第一条路径。其一，在积极应对人口老龄化国家战略下保持家庭主体性，既不是模仿西方福利国家的“去家庭化”，也不是简单的以家庭为中心的“再家庭化”，而是走向国家治理为核心任务的“家国衔接与合作”模式。这种家国一体的中国社会政策模式本着民生保障实际效果最大化的原则，将家庭作用与国家责任融于老龄社会新形态，通过制度协调实现功能互补与相互强化，共增老龄社会福祉。^①其二，保持家庭主体性是中国老龄社会治理在国家治理现代化进程中的延续与创新。家庭主体性不仅是中国传统文化的伦理基础，也是老龄社会结构的内在形式。《礼记·大学》“古之欲明明德于天下者，先治其国；欲治其国者，先齐其家；欲齐其家者，先修其身”的先秦家国思想提出已经两千多年，家庭主体性始终是“孝”“悌”“慈”与国家富强相统一的价值关照。于是，在中国独有的家国情怀下，道路、国情与优势构成了老龄社会治理应有中国选择的三个重要维度，^②家庭而非个人，与老龄社会治理制度、国家治理体系就此形成一个“内协调、外适应”动态开放的治理秩序系统。

依据国家与家庭的关系变化清晰治理结构，具体在治理形态、治理行为、治理资源与治理责任等多主体及多层次下巩固家国一体化是塑造老龄社会治理中国秩序的第二条路径。这一条路径并不是“就养老谈养老”，而是强调将家国一体化的动力机制根植于老龄社会治理秩序的内部逻辑。首先，按照认知、体系、能力与成本的老龄化社会治理评价框架，改革开

① 关信平：《我国新时期社会政策中的国家与家庭关系——理论框架与制度优化》，《社会科学辑刊》2023年第5期。

② 乐昕：《老龄社会治理的三维论析》，《云南社会科学》2020年第3期。

放40年来,我国初步实现了人口老龄化社会治理现代化,既在全社会中加强对老龄化的科学认知,也明晰了国家和政府职责以及提升了基层民主自治和养老保障的行动效率与成本控制。^①再深入分析,其中国家与家庭从抑制与分离到强化与巩固的关系变化进一步推动了中国特色老龄社会治理秩序的生成与变革。从抑制与分离到强化与巩固的国家与家庭的关系变化推动了中国老龄社会治理秩序在不同经济发展格局下的演变与细化。计划经济时期,我国还未进入老龄化社会,涉老的社会治理结构相对混杂。当时国家与家庭的关系是抑制与分离的状态。养老保障问题以集体与个人的关系予以处理,因治理管控与弱治理激励的单位制及城乡分割而呈现总体性的治理绩效困局,养老保障问题逐步成为全社会关注的重要治理难题。伴随市场经济改革,我国人口老龄化态势逐渐凸显,并于21世纪初正式步入老龄化社会,在此期间国家与家庭的关系进行调整、强化与巩固。循此,中国老龄社会治理秩序在政府与市场、中央与地方、代际与代内、志愿与慈善等多个国家治理与社会治理层面下分解,分别以指导制、行政发包制、合作制和时间银行制在各自领域中探索运行细化治理机制。例如,在居家为基础、社区为依托、机构为支撑的社会养老服务模式指导下,市场更多以家庭为单位构建养老金融账户,开展家庭适老化改造等;又如中央以创建幸福家庭活动为行政发包项目,为城乡困难家庭尤其是计生特殊困难家庭解决生产生活问题;还如,2021年中央预算内支持养老托育服务体系建设资金达到70亿元,以实现治理资源流动与代际合作。对应上述家国一体化实践,治理形态控制、治理行为下沉、治理资源控制和治理责任内化进一步深化与精分国家与社会的治理边界,层次分明的中国老龄社会治理秩序被塑造出来,并促使产生新的家国关系与养老保障制度联结。

老龄社会治理不仅是规范维度下的制度建设,也是秩序维度下的实践过程,家国一体化所塑造老龄社会治理的中国秩序,更是面向中华传统、迈向重度老龄化以及挺向中国式现代化的理论抽象与经验表征。以家国一体作为分析思路来尝试构建中国老龄社会治理本土化理论,是探索国家性、家庭性与养老保障的交织,也是在老龄社会新形态下整体把握中华文明的国家性格及其家庭变迁,更是在中国式现代化新征程中实现养老服务高质量发展、老龄社会治理体系与治理能力现代化的关键所在。坚持老龄社会治理的家国一体逻辑,不仅具有现实的中国意义,也具有反思西方与东亚福利体制的理论价值。因此,老龄社会治理的中国秩序以更大的开放性吸纳家庭的差异性与功能分化至关重要,倡导以家国一体融入现代化治理体系,将为世界范围内的老龄社会大变革与人口治理开辟新的文明类型。

^① 杜鹏、王永梅:《改革开放40年我国老龄化的社会治理——成就、问题与现代化路径》,《北京行政学院学报》2018年第6期。

Family-State Integration: The Chinese Order of Ageing Society Governance

Zhu Hui

(School of Sociology, Nankai University, Tianjin 300350, China)

Abstract: Governance of an ageing society involves both state-led institutional design and family-based mechanisms. This issue concerns not only the structural changes or functional weakening of families but also the role and function of the state in the context of deep ageing. Western governance challenges and Chinese governance practices indicate that the family-state order is the inherent logic of ageing society governance. Without understanding and harmonising the relationship between family and state, it is impossible to effectively build an ageing society governance system. As a complex issue, the family-state order in Chinese ageing society governance is not determined by the subjective will of "familialisation, defamilialisation, or refamilialisation" as seen in Western welfare states, but rather is a dynamic historical evolution within a "family-state isomorphism" communal relationship. This Chinese order of ageing society governance, characterised by family-state integration, seeks to correct Western welfare state theories and represents the practice of modernity and the people's interests.

Key words: ageing society governance; family-state integration; Chinese order; welfare state

(责任编辑：仇雨临)