

应对人口老龄化需要实现“四个转向”

■文 / 范世明

我国人口老龄化是超常规的老龄化，基本特征为速度超快、规模超大，并伴随快速走向少子化与高龄化，以及传统家庭保障功能式微，这决定了我国需以超常规的举措来应对。然而，当前我国还存在一些“未富先老”“老人是包袱”“以年龄为依据”“户籍身份为限制条件”的观点或政策取向。这些“热词”在主流媒体、学术会议以及政策性文件中被频繁提及，对相关政策制定及其实践效果产生了直接影响，需要加以理性辨析并正本清源。

从“未富先老” 转向“未备先老”

“未富先老”被认为是中国养老问题难以有效解决的主要客观原因。这一流行观点正在成为拖延应对人口老龄化时机的借口，无形中会影响积极应对人口老龄化国家战略的有效实施，必须加以理性辨析。

“未富先老”的观念基于两个核心假设：一是若国家整体经济达到发达国家的国内生产总值(GDP)水平，凭借雄厚的财政基础，老龄化问题便能迎刃而解；二是当老年人达到一定的物质富裕标准后，他们便能轻松购买所需的养老服务，从而解决自身的养老问题。尽管上述假设在某种程度上反映了普遍的经济规律，但并不完全符合中国的实际情况。

一方面，经济发达并不意味着

能够自动解决人口老龄化问题。以某发达城市为例，该市GDP位居该省乃至全国前列，2019年即跻身万亿元地级市行列。但调研发现，该市的养老服务发展并不理想。在该市的Z社区，60岁以上老年人超过2100人，其中持残疾证的老年人有100人，老龄化占比高达30.9%，是一个深度老龄化的社区。但该社区的居家养老服务发展水平依然滞后，社区仅为126位老人提供简单的助洁(8人)、助餐(6人)、紧急救援(112人)等服务，专业的上门护理服务并未纳入政策范畴，居家的失能老年人照料主要由配偶或子女来承担，影响着老年人及其家庭的生活质量。

另一方面，富裕并不意味着老年人能够自行解决养老问题。在北京、上海、广州、南京等一线城市，不少领取较高水准养老金的老年人随着自理能力下降，会因缺乏相应的养老服务而陷入生活困境。笔者在对北京地区多所高校的调研发现，一些居住在无电梯楼房的大学退休教授，因腿脚不便无法下楼活动，尽管他们每月养老金较高，但仍然面临着有钱买不到满意服务的困境，晚年生活相对受限。相反，在湖南省怀化市的乡村调研发现，居住在农村的高龄老年人虽然每月养老金仅100多元，但因有子女陪伴在身边，能够按照自己的生活规律过着相对幸福的晚年生活。这一对比清晰地

说明，富裕的老年人并不一定比不富裕的老年人过得幸福，因为“穷有穷的养法，富有富的养法”。

可见，我国面临的养老问题核心并不是“富不富”的问题，而是是否已经解决“未备先老”的问题，即思想观念、政策设计、资源配置、模式选择等是否已经真正准备好。如财政投入机制方面，中央财政对养老服务的投入力度远不及对基本养老保险的补助力度。因此，当务之急要走出“富起来”的被动等待，切实解决好“未备先老”的问题。

从“老人是包袱” 转向“老人是财富”

有人认为，人一旦老了(通常指年满60岁)就变得无用，从而催生了“老人是负担”的偏见。在这种偏见的影响下，老年人常常被迫离开劳动力市场和社会活动，退回到家庭中，要么照顾晚辈，要么等待养老。然而，视老龄化为严重的社会问题，这种观点过于片面，因为它忽视了老年人对老有所为的渴望。调查发现，我国有近七成的老年人表示在退休后仍然有继续发挥余热的强烈意愿。

例如，对于退休后的知识分子而言，他们可以继续通过参与科研项目、指导年轻学者、开设讲座等方式，将自己的知识和经验传授给下一代，推动学科发展和社会进步；他们也可以凭借深厚的专业知识和丰富的



实践经验，成为政府、企业和社会组织的智囊团，为他们提供决策咨询、政策建议和技术支持。对于退休后的干部而言，他们可以利用自己的政治素养和领导能力，参与社区治理、志愿服务等公益活动，或者作为调解员、仲裁员等角色，参与社会矛盾化解工作，为构建和谐社会贡献力量；他们当中很多是党的优秀干部和革命先烈的后代，还可以通过讲述家族故事、分享革命传统等方式，传承红色基因和革命精神，激励更多年轻人投身到国家建设和发展中去。

因此，老龄政策不应仅关注老年人的被动供养问题，更应注重如何有效促进老年人参与社会建设。建议从重“养”轻“为”的传统观念转变为“养”“为”并重，倡导以“为”促“养”，让老年人通过社会参与在共建共享中继续实现社会价值，在老有所为中降低失能概率、缩短失能时间。同时，还应当鼓励低龄、健康的老年人参与到老龄服务中来，发挥他们的作用，这也是践行“积极老龄观、健康老龄化”理念的重要举措。

从“户籍身份为限制条件” 转向“覆盖常住人口”

我国户籍制度深刻影响着个体的福利和权益，养老服务领域亦是如此。户籍身份常被作为享有养老服务权益的限制性条件，导致不同户籍的老年人在享受权益上存在显著差异。调研发现，居住在非户籍地的老年人常面临无法入住当地公办养老机构或无法享受政府购买服务的困境，民办养老机构收住非本地户籍的老年人也无法获得运营补贴，长期护理保险试点城市的支付体系也对户籍内外老年人进行明确区分。

这种“户籍身份论”基于一个

已不再适用的前提——人口不流动。但我国人口流动已经是不可逆转的趋势，从“乡土中国”转变为“迁徙中国”，流动人口 20 年间增加了 2.55 亿人，其中 2018 年 60 岁以上老年流动人口已达 1372 万人，约占老年总人口数的 5.5%。户籍身份的限制使得原本服务于国家利益的制度安排变成了维护地方利益的工具，这不仅影响了流动老年人口享受流入地的养老服务权益，也削弱了公众对于国家的认同和社会的团结。

因此，建议应根据人口流动的变化规律来谋划养老服务的未来发展，并调整相关政策，确立以常住人口为依据享受养老服务政策待遇的新机制，统筹做好养老服务发展规划与养老服务资源的合理布局，以适应人口高流动性的常态化、普遍化现象，确保所有老年人都能享受到公平、优质的养老服务。如公共养老服务资源配置的财政投入要符合“财随人走”原则，根据常住人口规模建设相关养老服务设施；要尽快建立全国统一的长期护理保险制度，这是保证长期护理服务支付体系能够在全国各地通用的基础。

从“以年龄为依据” 转向“以需求为导向”

现行的养老政策大多“以年龄为依据”，它实际上暗含一个前提假设——年龄决定需求，即认为人达到一定年龄就自动产生对老龄产品或服务的需求，而未达到此年龄界线的个体则被视为没有需求。这个假设并不准确，因为个人的养老需求往往受到多种因素的影响，特别是受到自理能力的影响。遗憾的是，我国在制定老龄政策时，常以某一固定年龄（如 60 岁）为界线。以养

老机构为例，规定只要年满 60 周岁的特困老人就有资格入住公办养老机构。调研发现，许多低龄健康的特困老人（乡村五保户）占据了床位，真正需要照料的失能老人却无法入住。这种以年龄为唯一标准的规定，削弱了老龄政策的实际效果，并导致了需求与供给的严重脱节。

因此，我国需要重新审视以年龄为依据的思维定势，调整现行相关政策，转向以需求为导向，施行以年龄为基础、以失能程度为依据的新政，并聚焦失能半失能和高龄空巢老年人，将满足他们的需求摆在首位。为实现这一目标，需要打破各部门（如民政、医保、残联等）分割建立的老年人能力评估体系，建立全国统一的老年人能力综合评估标准，以确保评估结果的互认和通用性。这将能够科学确定老年人养老服务需求类型与照顾护理等级，评估结果作为其享受相关补贴、接受居家养老服务、入住养老机构的重要依据。

需要特别指出的是，以需求为导向并不意味着要大包大揽满足老年人的一切需要，但只要是正当合理的基本需求，都应当予以满足，这是衡量全体老年人享有基本养老服务水平与质量的一个重要标准。例如，洗澡是失能老人一项最基本的生活需要，它不仅有助于老人身体健康（如促进皮肤的新陈代谢能力等），还有助于其重拾尊严与体面（如洗掉“老人味”等），因而“一月一澡”就可以被视为起码且正当合理的基本需求。■

作者单位：中国人民大学中国社会保障研究中心

（责任编辑：邹萃）