

从国外趋势看中国老年 社会保障工作的发展方向

朱传一

当前世界许多国家老龄问题越来越突出,迫切需要实施某些社会保障措施,使经济与社会能趋于协调与稳定的发展。西方“福利国家”以及苏联东欧国家的历史经验证明,单纯投入大量资金并不足以应付人口老龄化的挑战。因此,确定社会保障工作的总体战略,慎重估量社会福利与经济发展之间的平衡,用可能的资金与力量集中提高老年社会保障项目的客观效能,有重点地建设老年保障事业以解决他们的迫切需求,加强对社会工作者的教育培训以不断提高他们的工作与管理水平,是包括中国在内的许多国家面临的重大任务。

一、解决老年贫困是社会保障的主要内容

在市场经济占主导地位的西方发达国家,经济

发展并未根本解决贫困问题,出现了富足和贫困并存的局面。在号称经济最富裕的美国,生活在贫困线以下的65岁以上的老年人350万,贫困率为12.4%。1986年,1/5以上的老年人口是穷人或接近穷人^①。从1979~1987年,20%的最贫困家庭平均收入下降了1.4%。其结论是:美国“贫困问题可能变得更难对付”^②。在其它许多发达国家,贫困者的社会保障工作,今天也仍然占据重要位置。

在发展中国家和地区,贫困是绝大多数国家最严重的社会问题。即使是经济发展最迅速的地方也不例外。新加坡生活于贫困线以下的人占其总人口的12%,南朝鲜是10%。在这些国家,“贫困问题未必在社会工作中降至次要地位”,“公共援助即使不是社会保障制度最重要的部分,也仍然是其基本的构成部分”^③。人口陷于贫困的原因,在各个国家和地区是不同的。人口的老龄化、平均预期寿命的不断增长是全世界的普遍现象。当前世界总人口以每年1.7%的速度增长,而55岁及其以上年龄人口每年增长2.2%,65岁及其以上者每年增长为2.8%。在发展中国家,人口老龄化问题更加突出。全世界55岁及其以上老年人每月净增120万人,其中100万人即80%在发展中国家。在这里,55岁及其以上的老人年增长率为3.1%,是发达国家的3倍^④。特别值得注意的是,在绝大多数国家中老年人口出现贫困化趋势。发展中国家老年人的贫困是众所周知的。即使在许多较为发达的国家,贫穷者大部分一生都不会有什么改变,许多中产阶级的人到老年时也会变穷。贫困问题与中、下层的老年人密切联系在一起。在日本,65岁以上的老年人口,在1983年即已达到其总人口的9.8%,尽管其社会保障费用每年以近3兆日元的速度增长,仍难以解决老年人的日益贫困化。苏联近30年来,职工的月平均工资几乎增长2倍,而退休职工的养老金最低

① “A Profile of Older Americans”, Prepared by American Association of Retired Persons and the Administration on Aging, 1987.

② Aeron Bernstein: “American's Income Gap: The Closer you look, The Worse it Gets”, “Business Week”, April 17, 1989.

③ Nelson W. S. Chow: “Social Security Provision in Singapore, Hong Kong, Taiwan, South Korea: A Comparative Analysis”, “International Social Security Review”, 1986.

④ Kevin G. Kinsella: “Aging in the world”, Center for International Research, US Bureau of Census, Feb. 1988.

额只增加了0.7倍,最高额一直基本未变^①。虽然最近有所调整,但最低养老金大大低于最低工资,退休职工的生活水平仍然困难。

如何解决老年人的贫困问题,不同经济发展程度的国家解决办法也不同。提高与改善老年人的福利待遇,特别是70~75岁以上高龄老人的待遇,是经济状况较好国家和地区所采取的措施之一。但是,只有为数有限的发展中国家能提高老年人的保障待遇,大多数国家只能弥补一部分由于通货膨胀引起的贬值。

长期以来,许多国家鼓励老年人退休,以便更新劳动力并解决青年人的就业问题。但近年来,有些国家则鼓励老年人保持较长工作时间。他们认为,这可以多利用老年人丰富的经验和阅历;更重要的是减少领取养老金的人数,缓和社会保险经费紧张的局面。有消息说,英、法、瑞典等国为迎接高龄化社会的来临,将被动的老人福利服务转向主动争取老人智慧的返馈。日本正在实施“银色人力计划”,为老人提供一些工作机会,呼吁延长退休年龄和重新雇佣退休者。美国也在建立“老人社区服务就业方案”。发展中国家也在采取类似的措施。据统计,发达国家60~64岁男性参与工作的比率不高,65岁及其以上男性的经济活动率很少超过20%;而在发展中国家,除土耳其和新加坡较低外,60~64岁的男性参与工作的比率为60~88%,65岁及其以上男性的经济活动率则在30~60%之间,墨西哥和孟加拉则高达69%^②。

二、发挥与强化家庭保障作用热潮的兴起

80年代,无论发达国家还是发展中国家,都兴起了强调家庭保障作用的热潮。他们一方面承认,现代家庭的小型化和保障作用的弱化趋势;另一方面强调,必须继续发挥和强化家庭的固有能力。其背景主要是:“人口老龄化的现实使绝大多数国家难

以承担社会保险和社会福利方案”,某些发展中国家照搬西方国家或苏联的福利制度,无不遇到重大的财政困难。情况不仅如此,一些学者研究“福利国家”的历史教训时发现,“西方社会保障带来最大的副作用就是:鼓励父母在子女达到某一年龄时,舍弃父母的责任;或是,鼓励子女放弃对父母的责任”^③。这样就导致大量家庭的破裂和严重的社会后果。例如:认为抚养家庭成员主要是政府和社会的责任,离婚率大量增加、单亲家庭泛滥、青年及儿童缺乏家庭温暖与教养、社会心理变态等等。有些社会学家指出:“家庭的破坏,是社会弊端的万恶之源”^④。

在80年代召开的许多有关社会学、老年学、社会福利或社会工作会议上,与会代表发言都不断强化要强化家庭的功能与作用。

什么是社会保障的发展方向?卡尔·威尔曼在《福利的权利》一书中说:“任何政府提供的社会福利措施,乃是弥补家庭所能提供类似服务的不足。因此,家庭所提供的服务乃是最重要的福利服务。”^⑤苏联学者在论述现代苏联家庭的功能体系时,特别谈到急需发挥家庭的功能,认为“社会主义国家为了调节正常的家庭功能”,要“组成家庭——社会之间的经济联系”。这包括赡养老人的功能和完善养老金制度^⑥。南朝鲜的健康与社会服务部长也认为:“政府必须提倡传统的家庭制度的美德来补充社会保障和福利制度,以保持物质和精神的平衡发展”^⑦。即使号称社会福利设施最完善的“福利国家”瑞典,近年来也在进行强化家庭功能的尝试。他们对于家庭的政策目标,是通过支持性服务与补充性服务协助家庭,并在遭遇快速社会变迁时,减缓这些变迁所产生的影响^⑧。

在发挥和强化家庭的作用方面,当前普遍的问题是:传统的保障制度还能在多大程度上满足不断

① 刘翰辰:《苏联东欧国家养老金制度改革》,载《社会保障研究资料》第9期,1987年10月30日。

② Kevin G. Kinsella:“Aging in the world”Center for international Research, US Bureau of Census, Feb, 1988.

③ Sara Turner:“Issues for the Aged in Developing Countries”.

④ Lawrence H. Fuchs, Talk to zhu Chuanyieb, 1983.

⑤ Sara Turner:“Issues for the Aged in Developing Countries”.

⑥ Carl Wellman:“Welfare Rights”, Tom Jersey: Rowman a Allanbeld, P.30, 1982.

⑦ 莱温与彼得罗维奇:《现代苏联家庭的功能体系》,载《国外社会学》,1987年4月。

⑧ 《韩国保健社会部简介》,载《社会发展》,1986年12月台湾出版。

⑨ Goran Johanson:“Swedish Family Policy”, ICS! S conference in Tokyo, 1986.

增长的要求,这些制度在哪些方面应由正规的社会保障措施加以补充,如何使不同的供养来源很好地结合起来,使社会上的财力得到最有效的利用?

对于这样一些问题,一些社会工作者认为:“想保持传统家庭的照顾,就要考虑以支持服务来增进家庭的能力,并找出需要和支付得起的服务项目”^①。他们还认为,家庭照顾和社会保障两者应互为支持,但在不同国家、不同地区和不同条件下,相互支持的百分比率应有所不同。多数人认为社会保障的原则是补充家庭提供服务的不足,政府或社会所提供的福利,不能干预或破坏家庭的功能。在经济不发达的地区和农村,尤应如此。

关于发挥或强化家庭功能的具体措施和办法,有如下:

1. 确认家庭系统仍是供养老年人的主要来源(新加坡、南朝鲜、香港和台湾)。

2. 以支持性服务,特别是居家服务来增进家庭照顾老年人的能力,并使他们免被隔离于社会之外(日本、美国等)。

3. 通过减免税收、救济、小额贷款、经济援助等方式,给予奉养老年人的家庭以补助(莱索托、肯尼亚、博茨瓦纳、巴基斯坦等)。

4. 尽量少建养老院,强化家庭照顾老年人的家庭伦理传统(马来西亚)。

5. 立法规定,凡儿子奉养父母者有权申请生活补助费(阿尔及利亚)。

三、老年社会保障工作与社区发展运动的结合

社区,尤其是基层社区,是解决社会矛盾和社会问题的出发点。强化社区功能以支持老年人的物质与精神生活,是许多国家的成功经验。他们将社区社会工作作为一种基本方法,从社区入手,了解老年人的迫切需求,动员社区内的人力、物力和财力资源,争取外界协助,改善社区环境,逐步解决老年人的社会福利和社会服务问题,促进本社区的社会进步,形成有具体目标的社会发展运动。近年来,一些国际社会福利大会的主题就是“强化社区功能,促进社会发展”。

就目前而言,帮助社区内的老人继续留居在自己家庭,减少家庭的困难,以必要的服务来协助家庭,积极发展社区性服务更有其必要性。补充现代

化家庭的不足,是社区对老年人的社会工作最重要的任务。

社区发展重视居民的参与和互助合作,仅仅依靠官方宣传政策、制订计划是不够的。特别是在老年人口密集的社区内,只有通过群众广泛参与和老年人自身的互助,形成自我调整、自我完善的内部推动机制,才能增进本社区的老年社会保障事业,促进社区的社会进步。

目前,在发达国家如美国、日本、瑞典和西欧各国以及许多发展中国家,都愈来愈重视社区社会工作,进行强化社区功能的尝试。但各国的具体作法则有很大不同。美国推行的社区发展计划中包括了针对老年人的要求,进行社区性的福利、服务、安全与教育培训的内容。其目标是为老年人造就一个较为良好的社会环境,培养他们的传统社区意识、自治能力与合作精神,建立社区的良性互动关系。美国联邦政府提供的“老人社区就业服务方案”,雇佣数万名55岁以上的老年人兼任社区服务工作。“提供老年人机会及服务方案”,为100万以上老年人提供工作与服务。还建立许多“社区老人综合性服务中心”,为他们的就业、营养、家务、保健、日间照顾、精神医疗、文化娱乐、法律与心理咨询等方面服务,其最终目标也是为了社区内的社会发展。

四、发展中国家的农村老年社会保障问题

迄今为止,绝大多数发展中国家的农民缺乏社会保险与福利对他们基本生活的保证。在经济发展较为迅速的一些国家和地区,大量年轻人口不断从农村迁移至城镇,农村的沉重劳动只能由老年人以及其他弱劳动力负担,致使大部分发展中国家事关重大的农业长期停滞不前,劳动生产率低下。这样,就难以根本扭转工业和农业发展严重不平衡、农业始终落后的局面。

从80年代开始,许多老年学家认为,发展中国家的老年问题今后将较发达国家更为严重。根据《第三世界的老年人》一书统计^②,绝大多数发展中国家农村老年人口的比例大大高于全国平均水平。这主要是青壮年向城镇迁移的结果,同时在某种情况下,又是老年人从城市迁移农村老家的结果。据统计,孟加拉国、南朝鲜、泰国和土耳其60岁以上年龄组中

^① Sara Turner: "Issues for the Aged in Developing Countries".

^② Kevin G. Kinsella: "Aging in the Third World", Center for International Research US Bureau of the Census, Feb, 1988.

的10个劳动力中,有8个以上从事农业。多数发展中国家和地区,至少有40%的60岁及以上的劳动者从事农业(乌干达、香港和新加坡例外)。而且从事农业人员的百分比随年龄增长而上升。土耳其、墨西哥和南朝鲜青年人在农业人口中的百分率比65岁及以上的百分率约低一半左右。

这样,由于多数老年人特别是高龄老人留在农村,而年青人却有更多机会加入城镇劳动力队伍,家庭中老年成员的照顾因而成为问题,他们迫切需要某种形式的社会保障和生活服务。农村老年人的社会保障问题也引起一些国际组织的重视。

五、中国老年社会保障工作的发展方向

对老年人实行某种形式的社会保障,中国有着悠久的历史。50年代开始我国在城市的政府机关和工厂企业中就贯彻实行了“劳动保险条例”,老年人在退休、医疗、福利方面有了基本的保证。但是,随着工业化、城市化与现代化过程以及经济改革的进展,中国的社会保障制度必须适应形势而进行必要的改革。为此,第七个五年计划提出了建立新的“社会保障制度雏形”的任务。

变革是一个漫长的过程。对社会保障发展有影响的可变因素,是历史、意识形态、经济与社会因素的混合体。传统社会保障网的弱化不可避免;但它又必须是尽可能地与传统观念和道德风尚习惯相吻合,以便使人们适应和赞同。从宏观上探索改革的趋势与方向,具有关键性的意义。上述国外老年社会保障发展的趋势,无疑对中国的改革与建立新的“社会保障制度雏形”有重要的启迪。

作为一个发展中国家,贫困是一个重大的社会问题,这在中国早有普遍的、共同的认识。中国的扶贫工作取得了很大的成绩。但是,把老年与贫困问题联系起来,采取切合实际的战略迎接这一挑战,在中国还是一个崭新的问题。当前,中国的老年保障问题,并非仅是人口老龄化、老年人口日益增多、所需退休金日益加大的问题,而且是社会与家庭结构迅速变化,老年人难于完全依赖传统保障机制的支助,以及经济体制改革后通货膨胀加剧,领取养老金的退休老人生活日益困难的问题。我们应汲取国外的经验教训,把解决老年贫困问题作为改革社会保障制度的重点课题之一,要特别注意提高和改善高龄老人的福利待遇,鼓励有劳动能力的老年人做力所能及的工作,使他们尽可能在年轻时进行

储蓄以备养老。那种以为贫困问题、包括老年贫困问题在我国已经基本解决,在社会主义制度下,“政府应该负担一切”的观点是不符合实际的。

在中国,家庭赡养老年人有悠久的历史。但在现代化的过程中,家庭规模日益缩小,赡养功能呈现“淡化趋势”。因此,有人提出“使赡养功能社会化”的问题,更有人认为,“过份强调家庭养老的作用是一种落后的观念”,“家庭养老功能的衰弱和社会保障的发展,是一种进步和历史发展的必然,应该积极发展老年社会保障以取代家庭养老”^①。西方社会实施老年社会保障的经验与教训,无疑给我们以有益的借鉴。上述“发挥与强化家庭保障作用”、“政府提供的社会福利措施,乃是弥补家庭所能提供类似服务的不足”的方针,如果在发达国家仍属必要,那么对于发展中的国家来说就更应当如此。在有养老、敬老、赡养老人传统的中国,更具备了特殊的有利条件。当前,在建立与完善中国的老年社会保障制度时,如能把社会保障作为家庭养老的补充,同时实施适合于中国的“发挥与强化家庭功能”的具体办法,使两者密切结合起来,则完全有可能对付中国人口迅速老龄化的挑战。

近年来,中国正在强化社区功能,许多城市已建立了社区社会服务工作试点,为在社区范围内尽可能解决老年人的各种物质与精神生活要求,兴办了形式多样的福利设施和服务机构。一些城市初步形成以老年人为重点的社区服务网络。目前,个别地区已开始参考国外经验,尝试建立社会指标系,促进社会发展。一些地方筹建“社会发展实验区”,计划从老年问题入手,在政府倡导下由社区组织居民,通过居民的自助与互助,优化老年人所处的社会“小环境”。

当前,中国正在探索对农村地区建立老年社会保障制度的各类模式。根据中国农村经济发展严重不平衡的状况,区分不同发达程度、适应各地不同条件,建立项目不同、标准有别的老年保障办法是必要的。其中有些是参照了国外行之有效的、主要依靠自我保障的办法。截至1989年上半年,全国农村具有社会保障网络的乡镇为13 337个,覆盖面占全国乡镇总数的23.53%,有各种形式的社会保障基金会7.7万个,筹集资金8.2亿元。全国近1/4地区

(下转第32页)

① 《人口老龄化与老年社会保障——第三次全国老年学学术研讨会综述》,载《中国民政》,1989年5月。

呈相对右移。1930~1943年期间(除1933年、1938年外)各年的参数a呈下降趋势:从1930年的-0.10下降为1942年的-0.19。这表明1930~1943年期间(除两个年份外)观察人口的生育率分布较标准生育率分布的相对右移程度随时间变化而增大。1945~1948年基本呈上升趋势:从1945年的-0.14上升为1948年的-0.01,表明1945~1948年观察人口的生育率分布较标准生育率分布的相对右移程度基本上随时间变化而减少。

从表6可知,1930~1949年期间,只有1938年、1942年、1944年的b值都大于1,说明1930~1949年期间(除三个年份外)的生育率分布较标准生育率分布相对狭窄。

(三) 1930~1949年各年标准化平均生育年龄(见表8)

表8 1930~1949年各年标准化平均生育年龄													
年份	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938	1939			
均值	29.4	29.7	29.2	29.4	29.8	29.4	29.7	29.8	29.6	30.0			
年份	1940	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947	1948	1949			
均值	29.8	29.8	30.1	29.9	29.3	29.6	29.5	29.3	29.4	29.1			

从表8可知,1930~1942年各年的标准化平均生育年龄呈上升趋势,这同样反映了这一时期生育率分布随时间变化而相对右移;而1943~1949年各年则呈下降趋势,说明这一时期各年生育率分布呈向低年龄组集中的趋势。

五 小 结

(一) 本文利用1987年60岁以上老年人口抽样调查资料和1982年1%人口生育率抽样调查资料,估算了

1930~1949年期间各个年份的总和生育率,对中国历史生育率的研究,具有一定的参考价值。需要说明的是,对30年代后期和40年代的年龄别生育率,由于已知条件较多,因而外推效果较好。对30年代中期和前期的年龄别生育率,由于已知条件较少,外推所得结果可能不如对30年代后期及40年代的年龄别生育率外推结果理想。

(二) 将两个不同来源的调查资料合并起来加以应用,是本研究的一个特点。分析表明,这两个调查资料基本上能相互吻合,外推的结果不论是从总和生育率的变化趋势,还是从年龄别生育率的分布来看,均未出现异常情况。

(三) 1982年的1%人口生育率抽样调查已被证明是一次质量较高的调查,由于1987年的老年人口调查资料与1%生育率调查资料吻合较好,从而在一定程度上说明了老年人口调查资料也具有较高的可信度。

(本文责任编辑:郭汉英)

(作者工作单位:李伯华、罗敬辉 中国人口情报中心;
杨子慧、郭汉英 中国社会科学院人口研究所)

(上接第21页)

村民生活保障包括老年人的保障能力有所提高^①。

目前,中国的社会保障改革工作仍处于初始阶段,我们需要从国内历史的与现实的具体条件出发,也需要借鉴国外的经验与教训。只要我们不断

努力,就能促进我国老年社会保障研究工作的进展以及新的“社会保障制度雏形”的形成。

(本文责任编辑:王跃生)

(作者工作单位:中国社会科学院美国研究所)

^① 《社会保障报》,1989年9月12日。