

中图分类号: C924.2

文献标识码: A

文章编号: 1008-7621(2025)02-0088-11

老龄社会及其治理面临的认知挑战与应对

王伟进¹ 陆杰华²

(1. 国务院发展研究中心 公共管理与人力资源研究所, 北京 100010;

2. 北京大学 中国社会与发展研究中心, 北京 100871)

摘要: 老龄社会治理首先需要厘清老龄社会普遍存在的老年人“负担”论、老年就业“挤兑”论、老龄化“抑制”创新论、老龄社会代际“冲突”论等常见有关老龄社会的认知偏误。研究表明, 老龄化并不只带来医疗、照护、养老等公共服务负担, 也可通过发展银发经济等形成“长寿红利”。积极开发老年人力资源是积极应对人口老龄化的重要国际经验, 并不必大幅“挤兑”年轻人就业。人口老龄化对技术创新的影响没有确定结论, 需要考虑发展阶段、创新类型、创新主体等因素。人口老龄化可能经由公共服务资源配置、公共决策倾向、价值观分歧等带来潜在的代际冲突, 但这可通过社会共治机制和公共政策调节得以避免。同时, 老龄社会治理本身还面临政府单一主体论、主管部门单一责任论、老年人单一利益相关者论、数字技术无关论等认知偏误挑战。积极应对老龄社会和老龄社会治理的认知挑战, 需要党委、政府、社会和全民共同参与。

关键词: 老龄社会; 老龄社会治理; 人口老龄化; “长寿红利”; 社会治理现代化

引言

根据国家统计局发布的数据, 2024年末, 我国60岁及以上人口达到31031万人, 首次突破3亿人, 占全国人口的比重达到22.0%; 其中65岁及以上人口22023万人, 占全国人口的15.6%^①。我国已进入中度老龄化社会, 且将持续向深度老龄化社会迈进。一个社会成员的整体老化, 意味着社会治理正在变成老龄化社

会的治理, 社会治理对象的组成变化意味着社会治理需要解决的问题、应对的风险或者治理内容的变化。

事实上, 随着老龄化不断加深, 一系列老龄化社会独有的问题开始显现, 老龄化问题正在从国外走向国内、由少变多、由边缘走向中心聚光灯下。在公共服务层面, 社区尤其是乡村治理面临的空心化、老龄化挑战日益加剧, 不仅在边远村庄和老旧小区留守和空巢老

收稿日期: 2024-11-04

基金项目: 教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“中国人口长期均衡发展关键问题研究”(22JJD840001)

作者简介: 王伟进(1987—), 男, 国务院发展研究中心公共管理与人力资源研究所研究员; 陆杰华(1960—), 男, 北京大学中国社会与发展研究中心研究员、社会学系教授。

① 参见国家统计局:《2024年经济运行稳中有进 主要发展目标顺利实现》, https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202501/t20250117_1958332.html, 访问日期: 2025年1月20日。

人养老难问题凸显,而且这些社区遴选合格的两委班子成员也更难,社区服务和治理骨干缺乏,社区凝聚力弱化风险加大。在老年人权益方面,老龄化和数字化快速发展,以数字技术为载体的现代政务和公共服务体系对老人不友好的现象普遍存在。比如,现行诉讼体系基于非老龄化社会构建,如民事诉讼地域管辖原则是“原告就被告”,老龄化背景下须更多考虑老年人身体条件和群体需要。与此同时,违法犯罪分子依托数字化工具,利用老年人身心弱点欺老骗老类案件增多,理财、婚恋、保健、养老等涉老诈骗呈高发态势。在价值观念方面,对老年人及老年生活的一系列负面标签屡见不鲜,老年人变坏的“污名论”、增加社会抚养负担的“负担论”、难胜任工作的“弱势论”等消极片面认识和舆情增多,可能进一步衍生厌老情绪、老年歧视等社会排斥问题。公共决策过程中老年人与其他群体间的代际利益冲突显性化。

开启老龄社会新形态后,推进老年社会治理模式的变革是中国应对老龄社会新形态风险与挑战的客观要求^[1]。党的二十届三中全会要求,“积极应对人口老龄化,完善发展养老事业和养老产业政策机制。”和“健全社会治理体系”。2024年,《中共中央 国务院关于深化养老服务改革发展的意见》提出,发挥“政府主导作用”“市场配置资源作用”和“社会参与作用”,构建养老服务事业产业发展三方协同机制。可以说,加强和创新老龄社会治理既是让全体老年人享有基本养老服务、适合我国国情的养老服务体系成熟定型的必由之路,也是积极应对人口老龄化战略的重要组成部分,更是健全社会治理体系进而推动社会治理体系和治理能力现代化的时代命题,亟待学界和实务界的关注。

一、老龄社会治理的目标与主要内涵

人口老龄化反映的是社会成员年龄结构的变化,必然导致社会治理目标、内容、方式和体制的适应性变化。因此,老龄社会治理的内

涵可从老龄社会治理的目标、内容、方式和体制方面去厘清。

从治理目标看,老龄社会治理在于实现老龄社会的安全、有序和活力。从我国的政策和实践来看,社会治理内含包括维持社会和谐有序、促进社会充满活力、维护国家安全三个维度^[2]。老龄社会治理也是如此。加强老龄社会治理,首先要更好保障老年人的人身与财产安全,更好保障国家人口、财政收支和社会保障体系安全。其次要致力于合理平衡代际权益,减少代际冲突,实现代际关系的和谐和社会的有序。再次要充分激发老年人口自我发展、参与社会的活力,充分激发市场主体研发涉老产品服务的创新活力,释放老年人消费和发展银发经济的潜力。

从治理内容看,老龄社会治理是致力于促进老龄社会安全、有序、充满活力的一系列公共事务的治理。从安全目标看,老龄社会治理涉及老年人公共安全治理、社会保障安全治理和国家人口安全治理等内容。其中,老年人公共安全治理是指在老年人生命、人格、财产安全等方面的治理,包括打击各种欺老虐老、侵犯老年人隐私和诈骗老年人财物的行为。社会保障安全治理是为了实现社会保障基金保值增值和可持续,确保养老金及时足额发放,对养老保障制度设计、执行、改革的一系列治理。国家人口安全治理是指针对人口老龄化对国家人口、国防等安全的潜在威胁进行防范和干预。从有序目标看,老龄社会治理涉及老年人利益代表、权益保障等事务的治理。其中,老年人利益代表治理包括在重要决策、立法中能够反映老年人的想法,听取老年人的意见。老年人权益保障治理涉及在老年人衣、食、住、行、医、养、娱等方面都能够得到合理的对待,比如对公共设施和服务平台进行适老化改造,确保老年人公平享受公共服务。从活力维度看,老龄社会治理涉及老年发展和参与的有关事务治理,比如为老年人继续教育、就业创业、志愿服务营造有利环境。

从治理方式看,老龄社会治理需要法治、

德治、自治、智治相结合。保护老年人的权益、明确不同代际人群的权利和义务均需要法律规范,有效的老龄社会治理首先需要依靠法治。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,孝老敬老是中华文明的核心内涵,这就决定了中国式老龄社会治理需要以德治为基础。老年人自身也是老龄社会日益重要的治理主体,老龄社会治理更要发挥老年人自身作用,通过互助养老、少老人帮老老人的共建共治共享机制实现老龄问题的自治^[3]。数字化大大便捷了现代社会的治理组织和精准执行,要充分发挥科技支撑作用,为实现老龄社会的智治提供了条件。

从治理体制看,老龄社会治理需要组织主体,组织主体权利和责任的分配构成老龄社会治理的体制基础。一个好的老龄社会治理体制应该包括:有职能明确、权利清晰的组织机构以及人员队伍,使不同条线和层级机构责权优化的组织管理体系,有力统筹各种机构和力量的协调机制。目前,全国老龄工作委员会是国务院主管全国老龄工作的议事协调机构,承担着综合协调、督促指导、组织推进老龄事业发展的职责。

可见,老龄社会治理即对老龄化社会的治理,内容包括服务于保障老龄社会安全、维系老龄社会秩序、激发老龄社会活力、解决老龄社会问题,围绕老龄社会人口安全、社会保障安全、经济可持续以及老年人人身财产公共安全、权益保障、利益诉求反映、社会参与等议题,有党政机构、市场主体、社会力量等共同参与的法律规制、道德规范、协商自治、技术智治等一系列治理活动。

老龄社会治理是系统工程,观念是核心因素,关键是让积极老龄观成为全社会唱得响、有共识的思想认识主流,成为国家意志、公民素养和社会风尚。从实践来看,我国的老龄社会治理同时面临两种认知挑战,即对老龄社会的认知偏误和对老龄社会治理本身的认知偏误。其中,前者具有更加广泛的社会基础,对老龄社会治理产生的实际影响也更大,后者更

多存在于政府体系之中,政策干预性也更强。因此,下文将更多对前者进行分析。

二、老龄社会面临的认知挑战

老龄社会治理面临的首要挑战是有关老龄社会的种种认知偏误,因为对老龄社会的认知会影响到对老龄社会的治理态度和行为。只有纠正对老龄社会可能存在的认识偏误,消除分歧、凝聚共识,老龄社会治理的目标才能有效实现。目前,对老龄社会认知的挑战或分歧集中体现在以下几个方面。

(一)发展“负担”还是“长寿红利”

老年人“负担”论将老年人视为经济社会发展的负担,认为随着人口老龄化加剧,老年人口增加会给经济增长及医疗、社会保障和养老等公共服务带来巨大包袱。这得到了一些实证支撑。比如,基于1998年启动的中国老年健康影响因素跟踪调查数据发现,若中国老龄人口健康状况平均每年改善1%,到21世纪中叶将节约家庭照料成本2.2万亿元^[4]。根据联合国的人口预测,中国的老年人照料负担比在2020年后加速提升,在2028年将超过上中等收入国家平均水平,并在2030年代进入老年人照料重负阶段,2040年代进入超重负时期^[5]。老年人“负担”论本质上是“老年无用论”的延伸,不仅将身体的老化视作“无用”的表现,而且是把老年人视为“他者”或“客体”,将老年人视作需要重点照顾、优待、救助的对象,而不是积极能动的社会主体,是典型的年轻型社会或者成年型社会思维的产物。

相反,一些学者认识到老年人并不是负担,而是社会财富和潜在资源。其主要观点如下:

1. 长寿红利促进经济增长。一些学者注意到国际上有指代老龄人口在就业、纳税、消费和投资等方面经济贡献的老龄人口红利概念,并在中国情境下发展出从养老压力到银发经济、从年龄偏见到累积优势、从治疗疾病到延缓衰老、从社会包袱到生命成就的全景式理论框架^[6]。英国国际长寿中心(International

Longevity Centre, UK)基于35个国家在1970年至2015年的预期寿命与每小时国内生产总值的面板数据,进行回归分析,发现长寿红利将提高经济生产力,人口老龄化并非社会负担^①。

2.“银发经济”大有潜力。老年人消费潜力巨大,可以带动一大批上下游老龄产业发展,形成“银发经济”效应。据统计,2020年,美国、英国、德国、日本、韩国银发经济规模占同期GDP比重(50岁以上银发人口占总人口比重)分别为36.5%(35.5%)、30.6%(38.1%)、28.8%(44.9%)、30.4%(48.5%)、22.0%(39.8%)。2020年,中国银发经济总规模约5.4万亿元,仅占我国当年GDP的5.33%。从银发人口的经济贡献来看,2020年美国银发经济占GDP比重高于银发人口占总人口比重,即其银发人口的经济贡献系数大于1。英国、德国、日本、韩国银发人口的经济贡献系数分别约是0.80、0.64、0.63、0.55^②。这些国家也高度重视发展银发经济。比如,英国2017年发布《产业战略白皮书》,提出抓住包括“老龄化社会”等影响未来的四大挑战带来的发展机遇,使英国成为未来产业领导者,第一次明确提出要发展长寿经济。日本政府在1986年制定《长寿社会对策大纲》,强调积极培育市场化服务,满足老年人多样化需求。2024年发布的《国务院办公厅关于发展银发经济增进老年人福祉的意见》是我国首个支持银发经济发展的专门文件,将有力促进我国银发经济发展。

(二)就业“挤兑”还是“互补”

一种普遍观点认为,老年人就业会影响年轻人,形成就业挤兑效应。比如,网络上经常

可见“一边是青年人就业难,一边是让老年人继续干”等言论。但实际上,促进老年人就业是大势所趋。

1.老年人是重要人力资源。老年人拥有丰富的经验和知识,可以通过再就业、志愿服务等方式,继续为社会作出贡献,是宝贵的人力资源。第七次全国人口普查数据表明,中国2.6亿60岁及以上人口中60—69岁的低龄老年人口占55.83%^③,这部分老年人的就业意愿和身体条件基础都很好,可以一定程度上补充劳动力的供给。长期以来,我国法定退休年龄远低于平均预期寿命。经济合作与发展组织(OECD)发布的数据显示,2020年我国平均退休年龄为57.5岁,远低于同期发达国家退休年龄(65—67岁),而同期我国人均预期寿命为77.1岁^④。2024年,全国人大作出决定,自2025年起用15年时间,逐步将男职工退休年龄延迟到63周岁,将女职工退休年龄延迟到55周岁和58周岁,但法定退休年龄依然低于发达国家。与此同时,相当一部分老年人就业意愿强,其再就业有助于社会参与、促进健康、延缓衰老和保持生活质量。据有关机构发布的《2022老龄群体退休再就业调研报告》表明,68%的老年人退休后再就业意愿强,三成受访者反映有经济压力,34.3%的求职者通过再就业补贴家用、增加收入来满足更高层次的消费需求^④。

2.老年人再就业是国际上积极应对老龄化的主要经验。日本是人口老龄化最严重的国家之一。为了应对老龄化给日本带来的经济社会压力,日本政府于2021年4月开始实施修改后的《高龄者雇佣安定法》,规定企业负

① 参见胡祖铨:《借鉴国外实践经验加快我国银发经济发展》,中国发展网,http://www.chinadevelopment.com.cn/news/cj/2024/01/1879345.shtml,访问日期:2025年1月18日。

② 参见国家统计局:《第七次全国人口普查主要数据结果新闻发布会答记者问》,https://www.stats.gov.cn/zt_18555/zdtjgz/zgrkpc/dqcrkpc/ggl/202302/t20230215_1904005.html,访问日期:2025年1月1日。

③ 参见《超六成低龄老人有就业意愿,会与年轻人“抢饭碗”吗?》,《北京商报》,https://baijiahao.baidu.com/s?id=1758439338456526117&wfr=spider&for=pc,访问日期:2025年1月2日。

④ 参见《最新调查:近七成老年人退休后再就业意愿强》,北京日报客户端,https://baijiahao.baidu.com/s?id=1746983228668425078&wfr=spider&for=pc,访问日期:2025年1月2日。

有确保高龄者就业机会的责任。日本企业可以通过提高或取消退休年龄、返聘等方式,为有意愿工作到70岁的老年人提供就业机会。作为用人方,企业必须为那些原本在65岁退休的员工再就业做好保障。年满65岁的企业员工可以自愿留在原公司,也可以选择到其他国家再干5年,直至70岁后退休。根据日本厚生劳动省公布的2023年老年人就业状况调查(调查对象为员工数在21人以上的23万家日本企业),日本23.5%的企业引入继续雇佣制度,3.9%的企业选择废除退休制度,2.3%的企业选择提高退休年龄,允许员工根据意愿工作至70岁的日本企业已占有所有企业的29.7%^①。

3. 老年人和年轻人就业替代性不强。从就业意愿看,年轻人就业的首选是互联网“大厂”,而老年人主要是传统行业,就业结构相对错位。目前,低龄健康老人再就业的岗位主要有两种:一种是护工、保洁、安保等“不要求经验”的低收入工作,这些对年轻人吸引力不足,老年人的加入能够缓解部分岗位的人手不足;另一种是医生、教师等技术和经验积累型岗位,低龄老人再就业非但不会“挤占”年轻人就业机会,技术、经验的传授还有助于用人单位发展、增强年轻人职业能力。随着人口负增长,我国传统产业劳动力供给将日益紧张,老年人就业能够缓解供需紧张关系。一些研究还表明,高年龄段人口就业对青年和壮年人就业有显著正向影响,并且对青年工人工资水平有显著正向影响。可能的影响机制如下:一是老年人就业和年轻人就业可能存在一定程度上的互补。比如,高年龄段人口通常处于领导或管理岗,而青壮年人口处于业务岗。二是高年龄段人口会因退休后收入减少而导致交通、着装、餐饮等与工作相关消费减少,而继续工作则可能增加相关需求、带动相关行业就业。三是高年龄段父母退出劳动力市场后参与隔代照料,对家政服务业就业形成了潜在替代,

不利于青壮年就业^⑧。

(三)人口老龄化“抑制”还是“促进”创新

不少人认为一个国家和地区的人口老龄化会阻碍该国或地区的技术创新,影响社会活力。比如,基于中国企业2007—2017年的数据显示,企业的人口老龄化与企业创新存在负相关^⑨。显然,国家或地区的人口老龄化与企业的人口老龄化有所区别。还有一种观点认为,人口老龄化会对科研资源产生挤出效应及影响技术创新。但实际上人口老龄化对技术创新的影响并没有定论。

1. 老龄化与科技新闻呈倒U型关系,并不必然抑制创新。从中国情况来看,基于2000—2018年31个省份的动态面板数据发现,人口老龄化与科技创新、根本性创新及渐进性创新之间均呈驼峰型关系,即老龄化先促进后抑制创新水平^⑩。使用我国2010—2019年省级面板数据的分析显示,人口老龄化对技术创新呈现出显著的倒“U”型影响。对作用机制的检验结果显示,人口老龄化会通过“产业转型效应”和“环境效应”对技术创新产生正向影响^⑪。从国际来看,使用正在经历或已经历过人口负增长时代的17个国家2005—2019年的面板数据分析发现,人口结构老化与一国科技创新能力呈现明显“倒U”型关系,拐点约为老龄化水平处于16.6%^⑫。在老龄化早期,诱致性技术变迁机制或倒逼机制主导老龄化的技术创新效应,随着老龄化程度加深,老龄化对研发支出的抑制效应日益显现。

2. 老龄化与科技创新关系存在门槛效应。研究发现,当城镇化率低于86%的门槛值时,人口老龄化抑制创新;但当城镇化率高于门槛值时,老龄化转而有利于促进创新。类似地,当医疗服务供给不足时,人口老龄化对科技创新具有显著负面影响;当医疗服务供给增加,老龄化对科技创新的促进作用将得到激活^⑬。显然,当前我国的城镇化率还有较大提升空

^① 参见《日本公布2023年老年人就业状况调查,可干到70岁的日企增至三成》,环球网, <https://world.huanqiu.com/article/4FtYp8y2VBP>, 访问日期:2025年1月4日。

间,健康中国战略的实施也将促进医疗服务供给的增加。

3. 老龄化对质量型创新有显著正效应。研究发现,老龄化对数量型专利申请量的增长具有显著的负效应,但对质量型专利申请量的增长具有显著正效应;老龄化对质量型专利申请的正效应在不同技术领域都存在。老龄化之所以促进质量型创新,在于老龄化提高了要素成本和研发成本,迫使企业或国家退出竞争激烈的低端产业及其研发序列,倒逼其转向更有价值的前沿创新^[13]。

4. 老龄化程度对创新效率存在促进效应。利用省级面板数据发现,人口老龄化与创新效率之间存在显著正相关关系。在观察期内,人口老龄化明显促进创新效率水平提升。老龄化不仅能直接促进创新效率,还可以通过健康人力资本、教育人力资本对创新效率产生间接影响^[14]。

5. 老龄化与研发人员规模、素质以及资金投入没有必然联系。研发人员的规模、结构和素质是影响创新水平的关键要素。一些观点指出,在以经验实践驱动创新的时代,人口规模尤其是劳动力人口规模的大小是一国或一地技术发展的关键要素;但工业革命之后,现代社会技术创新主体已经从直接生产者转变为专门研发人员,在其他条件相同的情况下,研发人员规模越大、结构越合理、素质越高,那么技术创新的水平也会越高。研发人员的规模、年龄结构和素质水平会对国家技术创新水平带来直接影响,但只要劳动年龄人口的绝对规模较大、研发人员占劳动力的比重较小,人口老龄化就不影响研发队伍的规模、年龄结构和素质水平^[15]。当前和未来一段时间,中国研发人员队伍的补充和更新有着庞大的劳动力规模基础,年轻劳动力的供给水平仍将长期处于高位,受过高等教育水平人口的持续增加,研发人员总量持续增长且连续多年位居世界第一,研发经费投入保持稳定增长。可见,人口老龄化与研发人员队伍规模、年龄结构、素质以及研发资金投入之间没有必然联系,不

然对技术研发产生显著的负面影响。

(四)代际“冲突”还是“共生”

还有一些观点预判,如人口老龄化可能带来广泛的代际矛盾,这将体现在公共服务资源分配、公共决策和价值观等方面。具体来看:

1. 财富分配中的代际利益冲突风险加大。如果将人口老龄化的经济成本界定为养老金成本、医疗费用成本、老年照料成本和老年福利服务设施成本,根据国家应对人口老龄化战略研究相关课题测算结果,我国用于养老、医疗、照料、福利与设施方面的费用与GDP之比,将由2015年的6.77%增长到2050年的23.43%。这意味着,代际财富分配格局的此消彼长,可能引发代际利益矛盾和冲突^[16]。以社会保障为例,我国目前实行的是现收现付的养老保险制度,人口老龄化使得养老保险基金潜在缴费者(年轻人)越来越少,领取者(老年人)越来越多,供需矛盾日益凸显。随着超过平均预期寿命老年人越来越多,个人账户基金入不敷出的风险加大,这些隐形债务最终还要靠劳动年龄人口的税收和社保缴费来弥补。我国现行城镇职工基本医疗保险制度规定,退休后的参保者及其原单位不再缴纳医疗保险费,随着缴费人群相对缩小,现收现付为主要筹资模式的基本医疗保险制度的筹资能力下降,而因疾病、伤残、衰老失去生活能力的老年人显著增加,医疗费用压力巨大,将造成我国现行城镇职工基本医疗保险制度面临基金收支失衡的危险。而这种收支失衡及其应对也将演变成劳动年龄人口和老年人口之间的分配冲突。

2. 公共决策中的代际利益冲突可能显性化。在一些发达国家,老年人往往比其他年龄组的人在政治参与方面更为活跃,比如投票率普遍较高,关心公共事务,关注与自身利益密切相关的福利制度和公共政策,甚至为了提升政治影响力而成立专门的政党。

3. 代际价值观分歧可能加大。以美国为例,美国民调机构“公众意见战略”和美国全国广播公司(NBC)2024年发布的报告显示,1946年至1964年出生的“婴儿潮一代”中分别有

76%和52%的人认为“爱国主义”“生育”很重要,而1997年到2012年出生的“Z世代”相应的比例分别只有32%、26%和23%。美国智库芝加哥全球事务委员会2023年发布的调查报告称,72%的“沉默的一代”(1928年至1945年出生)和65%的“婴儿潮一代”相信“美国是全球最伟大的国家”。而59%的“千禧一代”(1981年至1996年出生)和65%的“Z世代”认为“美国并不比别国强”^①。

应看到,潜在的代际冲突并不必然导致冲突的社会事实,很多可以通过社会共治机制和公共政策调节避免。以价值观冲突为例。当前,职场上已经出现了婴儿潮一代、X世代、Y世代或Z世代“四世同堂”的现象。2019年,日本理光公司对来自欧洲、中东、非洲24个国家的5000名不同世代的受访者展开调查发现,四个世代的员工都认为合作精神在职场当中至关重要,并且十分推崇远程工作系统和弹性工作制^②。四个世代的员工在很多问题上共享相同的价值。在家庭服务方面,中国老龄科学研究中心相关调查结果显示,2021年,我国老年人中帮助子女照看家的比例为44.4%,帮助子女做家务的比例为38.4%,帮助子女照看(外)孙子女的比例为35.7%,帮助子女干农活的比例为20.9%^③。德国等发达国家探索了“多代同楼”的养老模式,实施了“多代屋”的行动计划,通过构建无血缘关系的多代居民共同生活的场所,促进了代际间的生活合作。不仅如此,高包容度的社区公共空间还创造了多代交流的机会,代际间的价值观念也得以相互影响。

三、老龄社会治理本身面临的认知挑战

老龄社会治理本身也存在诸多认知挑战,

这涉及老龄社会治理主体组成、责任分配、利益相关者、治理方式等方面。

(一)政府单一主体论

社会治理涉及政府的社会管理职能,一些人也因此认为老龄社会治理主要是政府的事儿,其他主体无须重视或参与。应看到,依法保障老年人权益、保障老年人的基本生活、为老年人提供基本的养老服务、为老年人创造友好的环境是政府的基本职责。但诸多老龄社会治理事务中,政府有力所不及或者行政失灵的时候,这就需要市场主体和社会力量积极发挥市场机制和志愿机制的优势,弥补政府的不足,提升老龄社会治理的效能。以老年友好型数字社会建设为例,一些学者指出,当前党和政府高度重视老年友好型数字社会建设,但老年友好型数字社会建设的重要短板包括市场主体参与性弱、社会层面多方联动不足、长效治理机制有待加强等^[17]。发展银发经济正越来越受到社会各界的关注,当前我国银发经济规模持续扩大,市场主体日益增多,但存在产品和服务供需矛盾较大、标准化规范化程度不高等短板,显然这些短板主要须靠市场主体依靠市场机制去解决^[18]。

(二)主管部门单一责任论

老龄社会治理的成效很大程度上依赖于主管部门的治理权威和能力。根据最新版的《民政部职能配置、内设机构和人员编制规定》,民政部门承担全国老龄工作委员会的具体工作,组织拟订并协调落实应对人口老龄化的政策措施,指导协调老年人权益保障工作,组织拟订并协调落实促进养老事业发展的政策措施,统筹推进养老服务工作。据此,一些人认为老龄社会治理主要是主管部门即民政

① 参见《美国代际裂痕加深,影响几何?》,环球网, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1808040151286099971&wfr=spider&for=pc>, 访问日期:2024年8月22日。

② 参见《职场现“四世同堂” 外媒:代际鸿沟不似人们想象》,参考消息网, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1642584606044167760&wfr=spider&for=pc>, 访问日期:2024年12月20日。

③ 参见《第五次中国城乡老年人生活状况抽样调查基本数据公报》,中国老龄科学研究中心网站, <http://www.crca.cn/index.php/19-data-resource/life/1117-2024-10-17-08-01-05.html>, 访问日期:2025年1月17日。

部门的责任。显然,老龄社会治理的成效需要远超出单一行政部门的行动协调。比如,近年广受关注的涉老诈骗问题,更有赖于公检法等系统的积极履责;社区居家养老服务的有效满足,特别依赖于发展改革部门的项目助推、财政管理部门的财力支持和卫生健康部门的医养融合。一些研究特别指出,由于我国管理体制原因,不同的老年人常常归口于不同管理单位,比如大部分老年人归民政部门管理,一般企业退休人员归劳动和社会保障部门管理,公务员及部分企事业单位的老年人归组织部门管理,还有一部分离休军人归军队管理等,管理部门多头、分散,难以形成合力。

(三)老年人单一利益相关者论

老龄社会治理是针对老龄人口占比增多社会的治理,老年人毫无疑问是重要的利益相关者。但也有些人认为,老龄社会治理主要是关于老年人的治理,老年人是主要的利益相关者。实际上,老年人群是动态人群,今天的非老年人群体就是明天的老年人群体,老龄社会治理与所有人相关,需要所有年龄段人群的关注。而且,老年人不仅是社会成员,更是家庭成员,即每一位老年人同时是某个非老年人的父辈或祖父辈,老龄社会治理牵连着所有的家庭和所有社会成员。以我国养老服务领域的时间银行创新为例,在建设全龄友好社区的进程中,时间银行的一大优势就是可以实现“青银共建”,将社区内青年人动员起来参与为老服务,这种创新通过养老服务的代际交换,充分引入青年人的力量,弥补低龄老人的缺口,实现青年人与老年人相结合,积极推动“青银共建”^[19]。

(四)数字技术无关论

老年人与非老年人间的“数字鸿沟”被普遍视为老龄社会治理需要应对的障碍。因为老年人的数字素养和技能偏低,一些人认为数字技术在老龄社会治理中将难以发挥作用,乃至认为老龄社会治理与数字技术无关。显然,数字技术在老龄社会治理中的应用不局限于老年人直接参与的应用部分,数字技术在老龄

社会治理中的作用更多会体现在提升老龄社会治理问题的识别和老龄社会治理资源的优化配置上。比如,随着越来越多的老年人拥抱数字技术,智慧助老的实践基础持续巩固;数字技术所提供的科技和数据要素支撑,为老龄社会的精准治理和个性化服务供给提供了可能;数字技术拓展了老年人社会参与的可达性和多样性;智慧养老还催生了新的养老服务组织形态。

四、老龄社会治理形成积极认知的思路和举措

综上,老龄社会治理是对老龄化社会的治理,面临着一系列的老龄社会认知挑战,这一系列的认知分歧内含着代际关系的张力,代际关系的调适亟待认知的纠偏和引导。比如,老龄化是发展“负担”还是“长寿红利”的认知不同,内在隐含着老年人是过多分配了“蛋糕”还是有效做大了“蛋糕”的代际间收入分配冲突;老年人是“挤兑”了就业还是“补充”了就业的认知不同,内在隐含着代际间的岗位竞争关系;老龄化“抑制”还是“促进”创新的认知不同,内在隐含着代际间对社会活力期许的差异。所有这些认知的差异共同影响着代际间冲突或共生的程度,亟须重视。与此同时,老龄社会治理还面临政府单一主体论、主管部门单一责任论、老年人单一利益相关者论、数字技术无关论等认知挑战,这些认知直接影响着老龄社会治理的效能。人口老龄化将是今后我国很长一段时期的基本国情,加强和创新老龄社会治理需要以理念为先导。无论是引导社会走出老龄社会认知误区,还是走出老龄社会治理认知误区,均需要党委、政府、社会、全民共同行动,形成积极应对人口老龄化的社会舆论、社会场景和社会治理共同体(见图1)。

(一)加强党委领导

积极应对人口老龄化和老龄社会治理是各级党委的重要任务。要健全党委领导下各部门齐抓共管的老龄社会治理体制,完善工作机制,加强统筹协调,形成各部门间的合力。



图1 老龄社会治理面临的双重认知挑战与应对

资料来源:作者自制。

为营造全社会理解、关心、支持和参与积极应对人口老龄化的良好氛围,形成科学的老龄社会认知,首先需要加强老龄化和老龄社会的国情宣传和教育。重点针对党员干部,以理论学习、党课、讲座、视频教学等方式,开展包括人口老龄化形势、老龄政策法规、应对人口老龄化成就、孝亲敬老文化、积极老龄观等方面的专题教育。明确宣传、组织等部门职责分工,鼓励广播电视和网络媒体开设人口老龄化类节目和版块,鼓励高校开设老龄有关通识课程,以生动易懂的方式,广泛宣传和解读中央关于加强老龄工作和积极应对人口老龄化的战略、方针、规划和政策。结合春节、重阳节、父亲节、母亲节等节假日举办文化活动,实施中华孝亲敬老文化传承和创新工程,评选和表彰孝亲敬老先进典型。

(二)加强政府主导

改变老龄社会治理认知要靠政府公共政策工具的引导。在国家自然科学基金和社会科学基金中加大对老龄社会和老龄社会治理所涉议题专项研究的支持力度,为厘清认识提供科学研究支撑。以大规模设备更新和消费品以旧换新为契机,通过财政补贴、税收优惠等推动生活场景适老化改造。将无障碍环境建设和适老化改造纳入城市更新、城镇老旧小区改造、农村人居环境整治提升项目统筹推进,鼓励开发老年宜居住宅、老少同住社区,建设老年友好型社区。发挥老年友好型城市、老年友好型社区的示范带动作用,总结和推广探

索出切实可行的长效机制。明确交通出行、社会保障、空间规划、政务服务等公共政策制定须征询老年有关主管部门、行业组织和老年人代表意见,引导将老年人的想法融入城市问题解决方案的制定过程中,畅通老年人等利益主体诉求表达和共建共治共享渠道,促进老年群体的社会融入。以社区嵌入式服务设施

建设试点为契机,改造一批社区服务综合体,支持老年人与其他年龄群体共同生活。加快推进政务服务、公共服务、商业互联网等平台的适老化改造。这其中,迫切需要践行数字包容理念,从各个层面弥合老年数字鸿沟,回应老龄社会新形态和老龄群体的需要,建设“数字包容的老龄社会”。推广涉老巡回法庭,为确有困难老年人开通上门立案、代替起诉、陪伴诉讼等绿色通道,推动司法服务适老化。持续发布中国老年人权益保护警示教育案例,依法严厉打击电信网络诈骗违法犯罪行为,惩治侵害老年人合法权益的各类犯罪。

(三)加强社会参与

改变对老龄社会治理的一系列消极认知,关键需要充分发挥市场机制作用,大力发展银发经济,形成人口老龄化与经济社会发展良性互促的宏观绩效。这需要针对市场供需两端的问题双向发力。从需求侧来看,要加快建立长期护理保险制度,积极发展养老保障第二支柱和第三支柱产业,提高老年人经济能力。从供给侧来看,需要着力培育银发经济经营主体,推进老龄产业连锁化、品牌化、集群化发展。围绕康养、康复、文旅、金融等,精准培育发展银发经济的支柱产业,并推动养老、医疗、家政、文旅、教育等多产业深度融合,提升综合消费体验。借助数字技术,有效破解银发经济供需信息不对称难题,优化银发资源配置,打造银发经济健康新业态。鼓励银发产业供给主体整合政府、家庭、社会组织、志愿者等多方

资源,支持依法依规利用空置场地新建、改扩建养老机构,实现养老机构用水、用电、用气、用热按居民生活类价格执行,积极提供适合养老机构项目资金需求特点的金融产品和服务,降低供给成本。要形成激励机制,鼓励涉老领域的全方位创新。智慧养老政策是我国老龄社会治理的重要抓手^[20]。要鼓励发展远程医疗、远距照护、智能服务机器人、智能护理床等老龄社会紧缺的服务与产品。依托老年大学、社区学院、养老服务机构等,在老年人群中广泛普及老年人需要又相对缺乏的数字知识技能,提升老年人融入数字社会的能力。与此同时,要积极发展行业组织,加强行业自律,为行业的高水平发展奠定基础。培育一批服务老龄人口的社会组织,发展和表彰一批引导表达诉求、参与治理的老年协会类组织,强化老年人的服务供给、兴趣组织和社会交往。以社区为基础,发挥老年人志愿服务精神,吸纳老年人参与基层“微治理”,推广“积分超市”“时间银行”、互助养老等代际互助服务模式,促进代际理解。

(四)加强全民行动

形成积极的老龄社会治理认知,最终在于全民树立“老有所为”的积极老龄观,认识到老年人口是重要的人力资源,如得到很好的开发,不仅可以释放老龄社会所蕴含的“长寿红利”,还可以形成积极引导认知的生动实践。有效开发老年人力资源,需要建立健全法律法规和政策支持体系,破除现行劳动法规对老年人就业创业方面的限制,将老年劳动者纳入现行就业促进政策服务体系,出台精准的指导意见并提供针对性的服务。把老年人力资源开发纳入国家顶层设计,鼓励地方结合具体实际制定老年人力资源开发的规划和鼓励政策。积极稳妥实施渐进式延迟退休政策,税收优惠、社保补贴、培训补贴等政策支持,完善老年人再就业激励机制。摸清老年人才底数,建设老年人力资源大数据信息库,及时为有需求的机构提供信息,推动用人单位与老年人力资源的精准匹配。鼓励高校与地方老年大学合作

办学,依托老年大学等教育资源,探索开展“银发技能培训及认证”项目,加大对老年人口的专业技能培训。开发一批针对性就业岗位,定期举办专门招聘会等,拓宽老年人力资源开发就业渠道。搭建老年人志愿者服务平台,探索“时间银行”等老年互助服务模式。适当拓展工伤保险、失业保险、人身意外险参保范围,依法加大对存在年龄歧视、拖欠老年人劳动报酬等侵害老年劳动者合法权益企业的打击力度。

结语

老龄社会治理既是挑战,也是机遇。老龄社会治理的成效不仅关乎数亿老年人的福祉,更将塑造全龄友好型社会的未来图景。未来,应进一步深化积极老龄观的社会共识,打破“负担论”“挤兑论”等认知偏误,推动全社会形成尊重老年人价值、重视老年人力资源开发的集体意识。政策层面,需强化跨部门协同机制,完善政策支持体系,依托数字化转型契机,发展银发经济产业链,通过科技创新与适老化改造,释放老年人的消费潜力与生产性价值,实现个人“长寿福祉”和社会“长寿红利”的双赢。

参考文献:

- [1] 陆杰华,韦晓丹.老龄社会新常态下城市老年群体社会治理模式的变革[J].江苏行政学院学报,2021(2):65-73.
- [2] 李建伟,王伟进.理解社会治理现代化:内涵、目标与路径[J].南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学),2021(5):35-44.
- [3] 王伟进.互助养老的模式类型与现实困境[J].行政管理改革,2015(10):63-68.
- [4] 曾毅,陈华帅,王正联.21世纪上半叶老年家庭照料需求成本变动趋势分析[J].经济研究,2012(10):134-149.
- [5] 吴帆.老年人照料负担比:一个基于宏观视角的指数构建及对中国的分析[J].人口研究,2016(4):66-75.
- [6] 朱荟.从老年负担到长寿红利:国家战略定位下的中国方案[J].山东大学学报(哲学社会科学版),2022(4):112-120.

- [7] MATT FLYNN, . The longevity dividend: how ageing populations could boost economic productivity[EB/CD]. <https://www.globalpolicyjournal.com/blog/29/08/2018/longevity-dividend-how-ageing-populations-could-boost-economic-productivity>.
- [8] 张川川,赵耀辉.老年人就业和年轻人就业的关系:来自中国的经验证据[J].世界经济,2014(5):74-90.
- [9] ZHANG B, ZHOU R, YANG L, et al. Population aging and corporate innovation: evidence from China[J]. Asia-Pacific journal of accounting & economics, 2022, 30(4), 986-1007.
- [10] 沈可,李雅凝.中国的人口老龄化如何影响科技创新?——基于系统GMM方法与动态面板门槛模型的经验证据[J].人口研究,2021(4):100-113.
- [11] 昌忠泽,姜珂,魏诗瑶.人口老龄化对技术创新的影响研究[J].财贸研究,2022(11):55-68.
- [12] 陶涛,张毅松,韩杰.人口负增长时代人口规模结构变动对科技创新的影响[J].人口学刊,2023(1):21-36.
- [13] 豆建春,王运昌.老龄化对技术创新的结构性影响——总效应、异质性与时间上的结构性特征[J].人口与经济,2022(3):113-129.
- [14] 陈燕儿,周建芳.人口老龄化是否抑制了创新效率——基于人力资本的角度[J].南方人口,2023(1):34-45.
- [15] 翟振武,金光照,张逸杨.人口老龄化会阻碍技术创新吗?[J].东岳论丛,2021(11):24-35.
- [16] 吕晓莉,李志宏.人口老龄化与社会代际矛盾及其治理[J].中国青年研究,2014(1):30-35.
- [17] 房连泉.加快构建老年友好型数字社会[J].中国国情国力,2023(12):22-25.
- [18] 范宪伟.银发经济发展的趋势特征、问题及对策建议[J].中国国情国力,2022(8):47-50.
- [19] 陈功.“时间银行”助力构建老龄社会治理新格局[J].国家治理,2021(39):29-34.
- [20] 杜鹏,韩文婷.数字包容的老龄社会:内涵、意义与实现路径[J].北京行政学院学报,2023(2):40-47.

(责任编辑 韩德奎)

Dual Cognitive Biases in Aging Society Governance: Challenges and Responses

WANG Weijin, LU Jiehua

Abstract The common cognitive errors of aging society prevalent in an aging society should be clarified first in aging society governance, such as the idea that elderly individuals are regarded as a “burden”, the idea that the elderly employment “crowds out” the youth employment, the idea that aging “hinders” innovation, and the idea that there are intergenerational “conflicts” in an aging society. Research shows that aging not only brings burdens on public services such as medical care, nursing care, and old-age care, but also forms a “longevity dividend” through the development of the silver economy. Actively developing elderly human resource is an important international experience to proactively respond to population aging, and promoting the elderly employment does not necessarily “crowds out” the youth employment on a large scale. There is no definite conclusion on the impact of population aging on technological innovation, and factors such as development stages, innovation types, and innovation subjects need to be considered. Population aging may bring about potential intergenerational conflicts through public service resource allocation, public decision-making tendency, and divergent values, but these conflicts can be avoided through social co-governance mechanisms and public policy adjustment. Meanwhile, aging society governance itself also faces cognitive challenges such as the view of government as a single subject, the view of competent departments with exclusive responsibility, the view of the elderly as single stakeholders, and the view that digital technology is irrelevant. A response to the cognitive errors of aging society and of aging society governance requires a joint participation of the Party committee, the government, the society, and the whole people.

Key words aging society; aging society governance; population aging; Longevity dividend; Modernization of social governance