

# 访谈：中国的福利制度是否正在发生改变？能否照顾到老龄化加速的人口？

译者：沈涛 韩紫煊

中国是世界上高龄人口最多的国家。据中国卫生部门表示，到了2035年，即在不到15年的时间里，中国60岁及以上人口将占全国总人口的30%，即达到4亿人。

美国的人口总数排名世界第三，到了2034年，年龄超过65岁的人口将占到约为总人口的21.5%，即5700万人。日本是世界上高龄人口最多的国家之一，到了2034年，年龄超过65岁的人口将占总人口的32%，相当于3600万人。

由于出生率下降和寿命延长，中国的老龄化速度正急剧加快，虽然不及一些较小的亚洲邻国那样迅速，但也超过了欧洲国家。

中国将如何应对这些深刻变化？这对中国社会政策和其经济增长战略有何影响？中国是否会放弃自2003年以来推行的“民生政策”（即福利政策的总称），转而推行更符合福利国家范畴的政策？

莫家豪（Joshua Ka-ho Mok）教授是岭南大学副校长，也是研究大中华地区和东亚社会政策的著名专家。他接受了《墨尔本亚洲评论》执行主编凯西·哈珀（Cathy Harper）的采访。

## 可否请你先概述一下中国人口结构的变化？

中国的出生率大幅下降，从1950年平均每位女性生育6.5个孩子下降到了2023年的平均每位女性生育1.7个孩子。从人口结构变化的角度来看，这一情况非常令人担忧。与此同时，中国的死亡率也从1950年的23‰下降到2023年的7.8‰。随着医疗保健水平的提高，中国大陆人的寿命几乎达到了80岁，香港人的寿命也超过了85岁。虽然看到中国有越来越多的长寿者是一件非常令人欣慰的事情，但这无疑会对社会福利造成影响。中国与其他发展中国家一样，在经济富裕之前就已经迈入了老龄化阶段。研究西方与亚洲社会政策的评论家指出，中国与欧洲等其他地区有很大的不同，欧洲在出现老龄化问题之前就已经实现了经济富强。

面对人口长寿化这一现象，中国政府必须想出应对方法，这的确具有挑战性，尤其是必须解决退休年龄提前的问题。通常而言，就职于公共部门的男性退休年龄为60岁，女性为55岁。私营部门可能有所差异，因为该部门对退休的理解或有不同。在香港，退休年龄通常在60至65岁之间。许多提前退休的人仍然年轻，精力充沛，因此政府正在考虑制定政策，

帮助他们融入劳动力市场。

### **考虑到中国于2015年取消了独生子女政策，你能否进一步谈谈中国的出生率以及它为什么如此之低的问题吗？**

独生子女政策是在多年前实行的，现在已经改为“二孩”，甚至是“三孩”政策，以便让年轻群体壮大起来。我们可以批评独生子女政策，它造成了年轻一代人口不足以赡养年长一代的问题，但在政策出台之初，中国的人口数量过于庞大，需要予以控制。

在过去的10年里，中国政府鼓励并支持人们生育更多小孩，他们既能在未来壮大劳动力市场，同时也能照顾年长一代人。尽管生育政策已经改变，但是作为独生子女的年轻夫妇可能不愿意生育，他们各自有双亲需要照顾，有的甚至还需要赡养祖父母。鉴于许多年轻人已经肩负着沉重的看护义务，他们并不打算生小孩。住房和稳定的工作机会也是他们会考量的因素。全球经济形势不容乐观，尽管中国的大学成功培养了1000多万具备就业能力的毕业生，但中国国内稳定的工作岗位并不多，而且主要集中在沿海地区。当年轻一代拿到大学文凭后，他们并不愿意去二三线城市工作。

### **中国目前的养老政策和福利政策情况如何？**

中国政府推出了长期护理政策，以及个人与地方政府医疗保险共付机制。长期护理政策具有重要意义，旨在鼓励工作者们参与到这种长期护理共付机制中来。但非常重要的一点是，该政策具有地域性，因为落实这些机制的资金需要由地方政府来提供，而中国幅员辽阔，地方政府可能无法为中央政府提出的所有社会政策或社会服务改革予以资金支持。另外，这也与地方政府的政治意愿有关，以及地方政府是否愿意贯彻落实中央政府的社会治理改革。

相较10年或20年前，由于有了长期护理支持和医疗保险等社会保险机制，现在的老年人有了更好的保障，但城乡差距问题仍需要解决。沿海富裕地区的地方政府可能会通过税收和经济活动创造更多收入，从而更好地支持高龄人士社会服务，但在农村地区却很难做到这一点。近年来，我在从事一项相关政策的研究，即政府通过非政府组织外包社会服务，以此为那些需要福利救济的人、老年人和其他人提供更多选择。我发现中国各地的情况大不相同，这在很大程度上取决于地方政府的财政能力和政治意愿。而且，越靠近香港和广东的地区，越倾向于采用香港模式，但在北京和上海进行实地考察时，情况则有些不同。

我们很难得出“所有这些措施能够满足每个人的需求”这种结论。很遗憾地告诉大家，由于中国全国受到新冠疫情的影响，在过去的两年里，一些地方政府的项目融资出现了困难，甚至连公务员的工资都发不出来。尽管当前形势困难，但我知道，中央和地方政府都非常重视如何解决老年人的问题。不过，即使他们有政治意愿，在很大程度上还是取决于财政能力。

### **你认为中国当局是否会继续保持足够的政治合法性，以维持权力并推行其计划？**

哈佛大学研究团队最近的一项研究表明，即使在新冠疫情时代，中国人对中央政府的信任

度仍然很高。我的团队曾做过一个小型调查，询问居住在粤港澳大湾区的人们对中国共产党执政水平的评价，尤其是在抗击新冠疫情方面，结果显示其支持率非常高。我觉得他们认为政府具备在经济和社会方面进行改革的能力，这对于保持所谓的“中国特色现代化”非常重要。北京的中央政府特别希望社会稳定。在新冠疫情得到控制后，为实现经济稳定增长，地方经济呈现出一种不同形式的活力，对支持性服务和政策方面的稳定投资也不断增加。

在习近平主席的领导下，政府非常重视改善人们的生计和生活质量，对于这一目标，政府展现出政治意愿。但是中国的经济不仅受到其国内因素的影响，还受到地缘政治、贸易及中西关系的影响。将经济增长保持在能够为这类项目融资提供支持的水平上，将会具有挑战性。最近几个月的情况令人鼓舞，因为中国国务院最近发布了关于国内生产总值增长4.7%的报告。希望这种趋势能够继续保持。

人们质疑中国的政权和政治体系，但目前这个体系对中国来说是有效的。要将中国的各个部分统一起来并不容易，但强大的政府领导，以及推动经济和社会改革的政治意愿，有助于让人们相信未来是充满希望的。无论是年长一代还是年轻一代，我们所讨论的对象并不局限于某一方。如果这两代人都失去了希望，对于任何试图推动国家进步的政府或执政党来说，都将是一项巨大的挑战。

***自2003年以来，中国在社会政策上的支出有所增加。您将此描述为“家长式福利实用主义”，这是什么意思？***

在江泽民政权时期，一切都是市场化的。自胡锦涛和温家宝时代开始，中国政府开始更多地投资社会福利来治理社会。这在中国的背景下可视为可持续性发展。政府非常重视这个问题，投入更多资金，注入更多资源来支持老年人和其他形式的福利，以回应人们对社会政策和社会服务过度市场化的投诉和指责。

最近，习近平主席谈到，中国式现代化与西方模式迥异，因为中国试图在促进经济增长与帮扶弱势群体之间取得平衡。用一个比喻来说，就好像用这双手一样，用来平衡迅速的经济增长，政府将在福利领域推进社会改革和治理改革。这正是中国式现代化的核心精神，也是中国特色。能否实现这一目标，取决于中国目前的经济增长水平。

***你能更详细地探讨一下中国的高龄人士护理和福利政策与东亚的生产主义体系以及欧洲其他体系之间的异同吗？***

欧洲的福利模式并不完全适用于中国。尽管我们目睹了中国国家和地方政府不断投资于支持福利和社会服务，但我不想草率地得出中国已经像欧洲那样实行了福利普遍制度的结论。因为如果你询问中国人，他们仍然非常坚信自力更生、自行储蓄和代际支持。这是一种深层次的文化价值观。如果询问中国的公民，不论是老年人还是年轻人，是否愿意像欧洲或加拿大那样支付高额税收，以支持类似于欧洲或加拿大的福利制度，大多数人可能不会认同此观点。代际支持比机构化照顾更受欢迎。大多数中国人希望能够在家中安享晚年，因

此，如果政府能够动员一些人力资源为人们提供关怀，老年人将会欣然接受。这是一种中国的传统，我们不愿将家庭向外界公开，但如果他们在社区中能够得到政府在地方层面组织的可靠支持，那将会对人们非常有帮助。

中国人不愿意支付高额税收，这是首要问题。而且，他们希望在退休后仍能充满活力和保持独立，许多人在退休后进入私营部门工作或从事其他活动，因为工作让他们保持积极的态度，活跃于劳动力和社交圈。这种生活方式的偏好或理念，使得中国的福利体制与世界其他地区有所不同。话虽如此，中国如此之大，一定会有一些城市在财政实力和政治意愿方面具备条件，为老年人提供相当全面的福利支持。在中国，存在着多种福利模式。然而我认为，中国的福利体系仍然更接近生产主义模式，而不是通过平等分配福利来实现福利普遍制度。

### **在香港和澳门等地，福利政策的实施是否存在重大差异？**

我对澳门不太熟悉，但是我可以谈谈香港。香港不是一个福利国家或是福利社会，但是香港政府提供了很好的福利和社会政策支持。对于那些难以自行维持生活的人，他们可以在通过经济状况评估后，申请综合社会保障。在香港，超过一半的人口居住在政府大力补贴的住房中。此外，香港的教育和医疗均为免费，并且有劳动力支持。因此，尽管香港并不像欧洲国家那样是一个福利国家（而英国的福利较少，更加以市场为导向），从广义上讲，香港的福利支持也不算太差。在过去几十年中，中国采纳了一些香港的做法，以改革福利支持。根据我最近对社会服务外包的研究，可以看到他们吸取了香港的经验，但同时也适应了本地的情况。

### **你认为需要哪些社会政策的创新来应对人口老龄化所带来的挑战？**

在制定社会政策时，我们应谨慎地考虑文化、历史和应对新模式的能力。对老年人提供照料服务时，巧妙地借助当地的资源是非常重要的。我最近从台湾回来，参观了一些台湾的大学，其中有一所大学安排我访问了当地的一个非政府组织，他们提供一项非常有趣的服务，不仅面向老年人，还面向照料者。照顾老年人是非常辛苦的，因此他们成立了一个非政府组织，有志愿者提供各种服务，比如给年长的照料者做按摩。大多数照料者年龄都超过60岁，他们在照顾80多岁和90多岁的老人。这种现象在台湾相当普遍，在亚洲其他地方也较为常见，照料者通常是80多岁和90多岁老人的子女或其他亲属。

非政府组织的理念是为照料者的身心放松和健康提供支持，这样他们就可以继续为老年人提供服务。我认为这是台湾的一个很好的理念，香港也应该采用类似的方法。如果我们能够从当地社区中引入更多支持，就能够帮助为最长寿一代创造一个良好的生态系统。社区支持至关重要，而初级健保服务同样重要，比如提供当地医疗检查和鼓励老年人锻炼等一站式服务：这些服务是预防性的，而不仅仅针对那些健康状况不佳的人。通过民间社会发起的社区支持是推动社会政策创新的未来之路。

## *你认为未来几年中国的福利制度会发生根本性的转变吗?*

鉴于社会福利改革的转变正在发生，很难给出一个明确答案。审视过去四十年的福利改革和体制转型时，我可以看到这是一个循序渐进的过程，但它取决于政府的政治态度，更重要的是其实施能力。如果财政充足，且政府有强烈的政治决心来实施一种中国的福利模式，我认为会扩大全面的福利支持。但这不会像欧洲福利模式那样，因为我们必须考虑中国的税收体制。中国公民无法承担高水平的税收，以便享受我们常在欧洲语境中谈论的福利社会。尽管如此，欧洲的一些国家也在思考当前水平的福利支持是否持续可行。

*图片：中国街头的老年人。图片来源：卡莱布和塔拉·文克罗斯*

*原文链*

*接：<https://reboot.asia/review/duan-interview-welfare-system-changing-and-whether-we-capable-provide-care-for-rapidly-ageing-population/>*

*日期：2023年6月7日*

*DOI: 10.37839/MAR2652-550X14.16*

*版本：2023年第14版*