

超大城市独子时代养老的可持续制度设计

——以上海为例

文\周海旺\Zhou Haiwang\上海社科院人口与发展研究所副所长、副研究员

寿莉莉\Shou Lili\上海市公共行政与人力资源研究所副研究员

导读：从人口学角度看，上海现阶段最突出的三大标签性特征是：超大城市、独子时代和持续老龄化。如何应对严峻挑战，作者提出了八条颇具可操作性的政策建议，包括改革养老保险制度，试点柔性退休举措，改进优化生育措施，探索就近异地养老，提供居家养老补贴，推广鼓励劳务储蓄，开拓养老金融市场，打造公平和谐养老环境。

关键字：超大城市 独子时代 持续老龄化

DOI:10.3969/j.issn.1674-7739.2011.03.006

引言

从人口学角度看，上海现阶段最突出的三大标签性特征是：超大城市、独子时代和持续老龄化。其一，超大城市。到 2010 年末上海城市常住人口规模达到 2300 万人左右，其中户籍人口 1412 万人，人口密度是全国平均密度的 20 倍，是全球人口最多的十个超级特大城市之一。其二，最早进入独子时代。上世纪 60 年代，上海领先全国开展计划生育政策，使得现有家庭中有 60% 以上的都是独生子女家庭，而全国为 20%，上海已率先全国进入了独子时代。其三，持续老龄化。上海在全国最早进入老龄化社会（1979 年），人口老龄化已有 30 多年的发展进程，而全国从 2000 年才进入人口老龄化阶段，上海的老龄化压力更大，应对老龄化的经验也更充足。权威数据显示，2010 年底，上海户籍人口老龄化率（60 岁以上老年人口占总人口比例）为 23.4%，属于老龄化程度较高的水平，但常住人口老龄化率为 14.4%，仅比全国 13.3%（第六次人口普查数据）略高 1 个百分点。

2010 年，我国家庭人均人口仅为 3.10 人（第六次人口普查数据），上海则为 2.70 人。同时，上海的期望寿命 2010 年为 82.13 岁，越来越多的家族代际圈层进入了“N-4-2-1”或“N-4-2-2”结构。这个结构中按照顺序，N 为祖辈，4 为父辈，2 为独生子女一辈，最后一位是独生子女的子女辈。对于上海城市的第一代独生子女夫妇来说，他们不仅要抚养 1-2 个子女，还要照顾 4 位父辈和若干位祖辈，独子时代的第一代独子们不仅有“养不起小孩”的担忧，还要直面“养不起父母”的困境；而第一代独生子女的父母，则要面临“上有老而下无小”的烦恼，子女出国创业、异地工作、忙于照顾小家庭等，使得其父母很难得到来自儿女辈的照顾和关心，却依然不得不照顾年迈的 N 位上辈老人。因此，随着人口老龄化进程的加速，这些方面的养老的家庭困境将逐渐由隐性转为显性、由零星发生的小问题转为众多家庭发生的大问题，进而可能演变成社会性养老困境。

2007 年我们为上海市人口计生委做的上海人口老龄化发展趋势预测结果显示，在“十二五”期间，从 2013 年开始新进入老年阶段的人口 80% 都是独生子女父母。本世纪中期，上海进入人口老龄化的“速度高峰、程度高峰和总量高峰”，同时面临老年人口高龄化的严峻挑战。在 21 世纪的很长时期内，上海人口老龄化给经济社会发展带来的消极影响将多于积极影响，人口老

龄化对上海的挑战集中表现在“养老金赤字”、“医疗资源紧张”、“劳动人口老化”、“养老床位短缺”、“护理照料不足”以及“精神慰藉缺失”等方面，这些都是异常棘手的难题。本文从八个方面探讨特大城市独子时代可持续的养老对策。

对策一：加强养老保险制度的改革，重点在“财政补漏、多元统一、科学增值”三方面加以完善

在人口老龄化加速发展的形势下，上海城镇养老保险基金已经有 11 年“入不敷出”，仅 2010 年市级财政收入为城镇养老保险基金托底的投入就有 100 多亿元。在未来相当长一段时间内，依靠并提高财政支出比例为上海养老保险基金托底的情况将不得不长期存在，且不断加剧。一方面，人口老龄化仍将加速发展并即将进入高峰时期，社保基金收支的人数对象不相平衡，同时，政府为了确保老年人能共享社会发展成果，每年都需要一定幅度地提高养老金水平。因此，上海未来长期都将面临养老保险基金入不敷出的严峻局面，并且这种赤字还将不断扩大，需要全市各界认识到这一问题的长期性和严峻性。改革养老保险制度，加大财政的制度性投入，建议针对养老保险现实存在的“窟窿”，财政投入由补缺口逐步向预算性投入转变，有计划地增加对养老保险基金的财政投入，同时，提高现有养老保险基金的保值增值功能，降低缺口的扩容速度。

要加快养老保险制度的改革步伐，从保障社会公平和提高养老保险基金抗风险能力角度考虑，都需要逐步把“城保”、“镇保”、“农保”和“综保”纳入统一的城镇养老保险体系，这也是中央政府的要求。上海目前的养老保险体系可以概括为“一城四制”，即城镇职工社会养老保险（城保）、农村社会养老保险（农保）、小城镇社会保险（镇保）和外来从业人员综合保险（综保），用几种不同的制度基本上覆盖了绝大多数的劳动就业人口。但是各种制度之间保障水平差异很大，镇保养老金水平低于城保，农保养老水平又低于镇保，外来从业人员综合保险只能实现养老补贴的功能而非养老金概念。这在当前好像是为本地企业节省了用工成本，但从全社会或者从长期来看，未来的养老问题和农村的养老矛盾就会更加突出和集中。因此，在当前经济企稳上升的有利时机，上海可以率先在全国推出各项养老保险的整合，尽早规划，从长计议。如：逐步将非上海户籍但在上海稳定就业一定年限（5-10 年）的外来劳动力纳入上海的城镇养老体系，实行强制性的政策规定。上海近期已经开始试点鼓励外地城镇户口的来沪从业人员选择参加城镇职工社会养老保险，但是离未来社会养老保险制度一体化的改革方向还差距很远。目前情况下，建议可提供 2-3 种不同的缴费比例的养老保险制度，让用人单位有选择性地缴纳，逐步过度到统一标准。

适当增加财政资金的投入，积极探索养老金保值增值的途径。要利用近期内上海财政形势比较好的有利时机，未雨绸缪，确保实现“老有所养”的政府基本职责。同时，上海要利用建设国际金融中心的有利条件，争取国家的政策支持，并借鉴老龄化先行国家的经验，在国家相关规定的框架下，积极探索养老金保值增值途径，应对未来的长期支付需要，为即将到来的老龄化高峰做准备。

对策二：落实“柔性退休”的试点改革，力争在未来 10 年里逐步把男女法定退休年龄分别延后 5 年

在当前的后金融危机时期的就业压力有所缓和的良好形势下，推广“柔性退休”或“弹性退休”，既是平均寿命延长的客观要求，又是养老保险基金增收节支的有效措施，这也是很多发达国家应对人口老龄化挑战的一条重要对策。

2010 年开始的上海先行先试“弹性退休”制度，先在管理人才、科技人才、技能人才和处级以上女干部中试行“柔性”的退休制度，也就是以“高职、高知、高技”为特点的人才实行延迟退休政策，在“本人自愿、岗位需要、上级批准”的情况下签订工作合同，允许选择延长一定的年份（5-10 年），期间继续缴纳各项社会保障金，到约定年龄后再办理退休，领取养老金。

实行“弹性退休”制度，有利于激发和保护低龄健康老人更好地为社会做贡献。老年人口中有很大部分人口仍然具备劳动能力和工作愿望，也有丰富的工作经验和人际网络资源。研究表明，老年人口是积极的生产要素，他们就业往往还能创造出其他工作岗位，并不会冲击到年轻人口的就业。人口期望寿命的延长，从生理上创造了可以延长退休年龄的客观条件。同时，上

海的老年人口中希望能够“老有所为”的心理需求也很高，与其让老年人去参与那些缺少劳动保护的再就业，不如直接让这部分身体健康、心态积极的准老年人自主选择合适的退休年龄，在《中华人民共和国劳动法》的保护下继续为社会做贡献，提高自我养老能力，也在一定程度上缓解人口老龄化的社会经济压力。

我们建议在总结现行延迟退休制度的经验基础上，完善制度规定，抓紧研究出台全市性的“退休延后计划”，采取循序渐进的做法，10年内完成男女各延后5年的目标，争取在老龄化高峰前期的2020年，实现男性65岁退休，女性专业技术人员65岁、非专业技术人员60岁、其他人员55岁退休的新退休制度。期间，允许各类人员在新老退休制度之间选择自己的退休年龄。

对策三：研究开展“生育政策”改革，提高“双独两孩”的实现率，尽快开展“单独两孩”新政试点，保持城市户籍人口的适度生育水平

上海作为我国最早实行计划生育政策的一个大城市，总和生育率从1994年以来连续16年低于1，户籍人口也已经保持了持续17年的负增长，户籍人口中的劳动年龄人口从2007年以来已经出现了负增长。按照有关预测，即使把户籍人口育龄妇女的总和生育率提高到1，并一直保持下去，且保证每年还有8%或更多的外省市年轻人口通过迁移进入上海等假设条件下，上海户籍人口的老龄化仍将快速向纵深发展，高峰时期60岁及以上老年人口比例要超过户籍总人口的50%，65岁及以上老年人口比例也要大大超过警戒线。

同时，长期的独生子女政策带来的直接后果是未来独生子女父母的照料问题很难解决。上海市人口和计划生育委员会的研究表明，上海首批大规模的独生子女父母将在2013年左右开始依次进入老年阶段。目前上海约有305万户独生子女家庭，占全市家庭户总数超过60%，比全国高出四成；2018年开始，上海独生子女父母数量进入高速增长期，独生子女父母照料护理需求快速增长，社会保障的资金短缺和照料护理的劳务短缺都将十分严峻。

因此，我们必须认真审视这一事关上海21世纪长期发展的重大问题，尤其要正视目前大批“双独”夫妇家庭并没有按照政策允许而生育两个孩子的现实情况，按照科学发展观的要求，适时出台面向全体人群的鼓励性的计划生育政策，如“鼓励一胎，允许二胎”，并制订有关配套政策和措施，通过人口生育政策调整的“缓着陆”方式，适当提升户籍人口的生育率水平，缓和上海人口年龄结构急剧老化的趋势。从国外经验看，鼓励生育和控制生育同样困难重重，虽然政府政策在这方面还是行之有效的，但务必要考虑一个时间上的提前量。当然，我们也不得不正视，调整生育政策会即刻带来社会总抚养系数的上升，对于一个新家庭来说，同时要照顾两个孩子和多个老人，也是十分困难的。因此，需要在专门的研究测算后，适时推行，寻求兼顾长远和短期效应的最佳结合点。

对策四：开展中心城区与郊区互动发展的养老机构建设机制，探索长三角都市圈一体化的“就近异地养老”模式

在21世纪的人口老龄化高峰期，上海的60岁以上老年人总数将达到600万人以上。如果其中5%的人需要入住养老机构，那么对养老机构的床位需求数将达到30万张，而2010年底上海养老机构床位数只有10万张，还要增加2倍的床位数，任务艰巨。在养老机构建设中，要加强中心城区与郊县的联动发展，引导老年人口向郊区养老机构的导入。由于中心城区用地紧张，未来上海养老机构建设的地域主要是郊区，要全市统筹养老机构的建设和服务工作，对于入住郊区养老机构的老年人要制定全市统一的补贴政策。为了吸引老年人入住郊区的养老机构，要努力改变郊区的交通、医疗和其他软硬件条件，要建立多层次的养老机构，满足不同消费能力的老年人的需要。

上海要充分利用地处长三角“一小时都市圈”的核心位置的地理环境，利用上海在长三角处于经济条件优越的城市区位，探索老年人口“就近异地养老”模式，长三角区域内在“十二五”期间随着城际轨道交通的建成通车，同城效应将越来越明显，上海老年人到周边中小城镇养老，能够在保证养老质量，甚至是提高养老生活质量的同时，又降低了养老成本，是一个对老人、

上海和中小城镇都有利的多赢选择。因此，上海要尽快消除老年人异地养老的各项障碍，尤其是养老金的异地领取和医保卡的异地联网使用，为异地养老创造必要条件，鼓励老年人走出上海，到风景优美，生活成本低的长三角其他地方安度晚年。

对策五：为需护理老人提供居家养老的护理补贴，同时尽快试点开展“护理保险”制度建设，为独子时代的养老护理提供基本资金保障

现在的 70 岁以上的老年人一般都有多个子女和孙子女，当他们生病需要照顾护理时，子女和孙子女可以分担请保姆和护工的费用，每个子女的经济负担相对较轻。而当大量 80 年代出生的独生子女一代的父母进入高龄阶段时，依然指望一个子女来解决多位患病老人的护理资金是很不现实的，政府要给需护理老人提供居家养老的护理补贴，减轻他们请钟点工（保姆）护理的经济负担。

随着上海市老年人口高龄化的加剧，老年人口的护理需求量将急速增加。但是现在由于没有建立护理保险制度，很多需要护理的老年人的实际护理方面的费用也是由基本医保承担，造成了医疗和护理的界限不清，直接造成医保制度的难以为继，却依然难以满足越来越多的老年人口的护理需求。目前上海的 80 岁以上的老年人已有 50 多万，占老年人口总量的 17% 以上，而这部分人群医疗费用支出是人生各个阶段中最集中、最大额的时期。上海不仅是全国率先进入老龄化的城市，也是第一代独生子女父母老龄化的先行城市，在探索符合市情的解决老年人口，尤其是高龄老人照料护理需求的任务方面显得十分紧迫。有关预测显示，2040 年以后，80 岁及以上的高龄老年人口将占 60 岁及以上老年人口的 1/3 以上，这些高龄老年人口需要护理的比例更高。

上海要尽早借鉴德国和日本的已经开展的老年护理保险制度的实践经验，加强研究和探索，从实际出发，循序渐进，逐步推广，先保障基础，逐步提高保障程度和范围，建立多层次、多形式的老年长期护理保险体系，为独子时代的养老护理提供一份基本的资金保障。

对策六：加强老年服务业人力资源的队伍建设，尤其是护理员队伍的建设，并继续鼓励“劳务储蓄”的实践推广

根据预测，2020 年，将有 35.5 万老年人需要护理，其中，80 岁及以上的老年人将占多数，他们需要大量的人性化、个性化、专业化的护理服务和社工援助，这将对上海目前老年服务人力资源总量不足、人员素质低等提出严峻的挑战。

上海未来的为老服务的市场需求很大，老年人的生活照料、康复护理和临终关怀等服务需求构成未来服务业的重要部分，现有的为老服务基本劳务人员和社工人员都存在严重的数量不足和质量不高的问题，应该尽快把目前政府支持的劳动力培训市场拓展到为全部常住人口服务，尤其是开展针对女性农民工的家政和护理培训，使之成为为老服务的基础性人力资源。同时，针对上海现有的老年护理服务人员专业素质较低，与未来高要求的老年人的护理需求不相适应，上海还要开展专业化的养老护理培训，科学界定居家养老服务中职业社会工作者、居家护理服务人员等的岗位职责，鼓励各类职业培训机构对居家护理服务人员开展职业技能培训、道德伦理教育和服务意识培养，考试合格发给相应的职业资格证书；认真实施专业社会工作者职业水平评价制度，加强对社工专业人才的培养，可以参考香港社工培养模式，落实职称和待遇，加快老年服务队伍的专业化建设步伐。

同时，上海还要积极推广“劳务储蓄”实践，鼓励社区内的准老人或年轻老人就近照料护理高龄老人，记录劳务时间，到自己未来需要照料的时候再向社区内新的照料提供者（准老人、年轻老人或劳务工）换取照料钟点，在一定程度上缓和照料劳务不足的困难。

对策七：开拓老年金融服务市场，鼓励金融机构推出适合老年人的理财产品，为老年人提

供自我养老的资金补充来源

依靠政府提供的养老金，只能维持老年阶段的基本生活，要提高老年阶段的生活质量，必须增加其他的养老金来源补充。随着社会经济的发展，上海的老年人拥有的各类财产越来越多，大多拥有各类银行存款、股票、基金等金融资产。因此，上海探索为老年人提供专门的金融理财服务，满足老年人的理财需要，通过整合盘活老年人自己的各类财产来做为自我补充养老的资金来源。

此外，大部分老年人都拥有自己产权的房屋，而子女以后的经济条件会越来越好，很多人都有自己的房屋，即使不继承父母的房屋也能生活得很好。鼓励老年人通过“以房养老”来提高自己晚年的生活质量。“以房养老”是指老人将自己的产权房抵押或者出租出去，以定期取得一定数额养老金或者以此作为交换到老年公寓生活的一种养老方式，这个概念，在国外已有了较为成熟的操作模式，如美国于20世纪80年代推出的“反向抵押贷款”，就有效地解决了部分“现金穷人，不动产富人”的老年人的养老经济来源问题。上海住房公积金中心近年来开展“以房养老”的试点工作，也有了成功案例；在浦东，多年的“亲和源”项目的会员制养老模式，是“以房养老”的另一种形式。

上海可以先从“以租养老”开始，通过政府推荐的信用度高的房产中介公司，管理老年人现有的房子（包括寻租、维修等），按月给老人一定的租金，作为老人“异地养老”或“养老院养老”的补充。市场成熟后，推出“倒按揭养老”。随着第一代的独生子女父母的相继老龄化，养老保障制度的不断完善和养老观念的逐步转变，越来越多的老年人善于支配自己的不动产，这项服务市场将逐渐扩大，现在尝试探索正是时机，成为老年人自我养老的资金补充渠道。

对策八：全方位建立国际老年友好城市，为“户籍老人”和“外来老人”提供共享的养老服务 and 城市环境

世界卫生组织于2005年首次推出“老年友好型城市”项目，2006年在全球5大洲22个国家的34个城市开展前期研究工作，上海是我国唯一被选中城市。因此，上海要在世界卫生组织发布的《全球老年友好型城市建设指南》的指导下，加快开展老年友好型城市建设项目，从城市物质环境、经济社会环境和社会服务环境三大方面入手，紧紧围绕“室外空间和建筑、交通、住房、参加社会活动、尊重与包容、信息交流、社会参与和就业、社会支持与健康服务”的八个主题，通过政策、服务、场所和设施等方面的改革和改善，优化老年人健康条件、参与机会和安全保障，充分挖掘老年人的潜能，促进老年生活质量的提高。

上海要尽快构建全市统一的居家养老信息服务平台，依托信息化建设和科技的发展，开发老年信息服务产品，更好地为老年人提供各种应急服务；要加快社区为老服务设施建设，严格按照法规要求，保证老年活动室、老年日托中心、老年助餐点或者老年食堂等老年服务用房的建设，保证老年设施规划的落实；要抓紧建设和完善居家养老服务体系，推出全市统一的居家养老服务政策，要加大市财政对居家养老服务的投入和转移支付力度，逐步缩小不同地区、不同人群享受居家养老服务的水平差距，实现居家养老服务的全市统一支付标准和评估标准，不断丰富居家养老服务内容和形式，拓展菜单式、组合式的为老服务内容，推进“助餐、助浴、助洁、助行、助医、助急”等各项社区为老援助计划，为老年人提供人性化服务；要不断改善老年人生活的环境条件，关注老年人的精神生活，并努力按照WHO倡导的标准，向创建符合国际标准的老年友好城市迈进。

同时，上海要把已有的针对户籍老人开展的各项养老规划、养老服务、养老项目和养老优惠政策，尽早地推广惠及到包括外来老人在内的全体老年人口，实现共享。

人口运动有“惯性”特征，人口问题有“滞后”效应，因此，当某种人口问题一旦明显表现出来，我们就已经丧失了解决问题的最佳时机，人口老龄化问题也是一样，实际上我们是在跟时间赛跑，跟人口老龄化进程赛跑。为了解决独子时代严峻的老龄化难题，我们必须竭尽全力提速奔跑，在政策引领、制度建设、财政投入、机构建设、项目规划、人才（人力）储备等方面都加强科学指导，少走弯路，提高效率，把各项政策、项目、方案都尽快从区域性试点转正推广到全市性操作，为全体老年

人口构建起由“保基本的养老保障体制、多层次的养老服务体系、标准化的养老机构设施、无障碍的养老生活环境”组成的友好、和谐、共享的城市养老体系。

说明：本文为 2009 年度上海社会哲学系列课题《上海老龄社会进程预测及其对策研究》（2009JG505-XAF128）部分成果。

参考资料：

[1] 邬沧萍, 杜鹏. 中国人口老龄化: 变化与挑战[M]. 北京: 中国人口出版社, 2006.

[2] 周长洪. 大量独生子女家庭将导致社会性养老困境[J]. 探索与争鸣, 2009(7).

[3] 王广州. 中国独生子女数量结构及未来发展趋势分析[J]. 人口研究, 2009(1).