

略谈我国现行养老制度

贾 德 彰

当前，人口老化的浪潮已经波及世界各国。1982年中国人口调查北京讨论会的统计数字表明，中国人均寿命已达到68岁多，进入世界长寿国前十名之列。据预测，到2000年，中国60岁以上的老年人将达到一亿三千万，在总人口中的比重将由7.6%上升到11%。

面临中国人口老化的挑战，党和政府采取了新的决策。王震同志在前年召开的全国老龄工作会议上，代表党中央、国务院号召：“党的各级领导、各级政府乃至全社会，都要重视关心老年事业。”他提出四点希望，第一点就是“要认真总结我国在老年事业方面所形成的具有中国特色的——国家、社会、家庭相结合的养老经验。”可见，认真地研究中国现行的养老制度，总结具有中国特色的养老经验，对发展中国老年事业，对促进社会主义现代化建设，对实现老龄问题国际行动计划，都具有极为重要的意义。本文仅就中国现行养老制度的沿革、性质、模式、特色及前景等问题作一初步探讨。

一、中国现行养老制度的沿革

中国现行的养老制度是随着历史的发展而形成的。当然，在不同的历史时期，养老制度也是各不相同的。

在半封建半殖民地的旧中国，虽然对养老问题也曾有过一些办法，建立了一些承办养老的“慈善”团体，但这些团体大都成为折磨孤寡老人，骗取金钱的地方，不仅打上了阶级剥削和压迫的烙印，有的还带有帝国主义的侵略色彩，真正的养老保险并没有实现。那时候，劳动人民往往在辛劳大半生后，晚景凄凉，甚至冻饿而死。

中国共产党成立以后，在领导着中国工人阶级进行革命斗争的同时，即不断地进行劳动立法斗争，以争取工人阶级的劳动保险，特别是养老保险。1925年5月在广州召开的第二次全国劳动大会通过的《经济斗争的决议案》中便提出：“应实行社会保险制度，使工人于工作伤亡时，能得到赔偿；于疾病失业老年时，能得到救济。”之后，几经修定，逐步发展，于1931年12月颁布了《中华苏维埃共和国劳动法》，规定“老年、残废（包括因工或非因工），可以领取残废及老弱抚恤金”，“失业后可以享受失业津贴”，等等。至1948年12月又公布实行了一个比较完整的劳动保险条例——《东北公营企业战时暂行劳动保险条例》。当时解放战争还在继续向南推进，天津、太原、石家庄等城市解放后，大都参照《东北条例》制定了当地劳动保险条例。这些劳动保险（包括养老保险）保障了广大劳动群众的合法权益，对促进生产、发展经济、支援全国解放战争，都起到了良好的作用。但应指出，由于种种原因，这时的养老保险还是初步的，水平也是很低的。

1949年9月，共同纲领第三十二条规定“逐步实行劳动保险制度”。1954年全国人民代

表大会第一次会议制定的第一部《中华人民共和国宪法》第九十三条明确规定“中华人民共和国劳动者在年老、疾病或者丧失劳动能力的时候，有获得物质帮助的权利。国家举办社会保险、社会救济和群众卫生事业，并且逐步扩大这些措施，以保证劳动者享受这种权利。”这和新宪法第四十五条规定的“中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下，有从国家和社会获得物质帮助的权利。国家发展为公民享受这些权利所需要的社会保险、社会救济和医疗卫生事业”的内容是一致的，只是享受对象扩大了，由原来的“劳动者”扩大为“公民”，凡是公民具备了应有的条件，都可获得物质帮助权。

上述的劳动保险，包括养老保险等法规的发展，确定了中国不同历史时期的养老制度和政策，同时也说明了只有在社会主义制度下，老年人的物质帮助权才能在国家根本大法上肯定下来，公民的养老制度才能得到生动的体现和蓬勃的发展。

二、中国现行养老制度的法律依据

老有所养是自古以来各个国家和民族普遍存在的一种社会现象，也是当今国际社会所面临的重要社会问题之一。由于各国的社会制度、政权性质各异，养老制度的性质也截然不同。中国现行的养老制度是属于社会主义性质的，具有社会主义的法律依据。

从中华人民共和国第一部宪法到现行的新宪法，对公民在年老、疾病或丧失劳动能力的情况下，都规定了有从国家和社会获得物质帮助的权利。中国现行的老年社会保险以及老年社会救济等若干具体政策，都是根据宪法的有关规定制定的，具有充分的合法性，它不仅代表广大公民的切身利益，而且体现了中国社会主义的特色。

还应指出，对一些非中国籍的公民，即在中国定居的外侨，年老、疾病、丧失劳动能力生活有困难的，同样可以享受孤老社会救济，而且救济标准略高于本国居民。例如，在天津市享受这种救济的就有日侨、朝侨、苏侨，以及无国籍侨民，有的已经享受了二十年的社会救济。由于中国的养老保险比较稳定，所以外侨的孤老人，虽然无依无靠、无收入，但仍可各得其所，安享晚年。所有这些都是由中国的社会主义养老制度所决定的。

三、中国现行养老制度的模式

由于中国是发展中国家，人口多，底子薄，经济和科学技术比较落后，而且幅原辽阔，发展不平衡，风俗习惯也各不相同，因此形成当前的供给渠道不同、形式多种多样的养老模式。分析起来，有以下几种：

一、家庭供养模式

家庭是社会的细胞，也是基本的社会群体。它是由婚姻关系、血缘关系或收养关系组成的社会生活基本单位。对绝大多数的家庭成员来说，它是提供各种有利条件和生活保障的社会组织，所以说家庭供养是属于血缘保障。家庭供养是私有制的产物，是伴随着个体家庭的出现而产生的。几千年来，它一直是中国传统的供养老人的模式。在农村由于当前的生产力水平还很低，这种供养老人的模式更为普遍。维系这种模式能够长期存在的原因有二：一是法律规定。建国以后，在婚姻法中一直规定“子女对父母有赡养扶助的义务”，不得虐待和遗弃。“无劳动能力的或生活困难的父母，有要求子女付给赡养费的权利”。二是道德规范。

中国自古以来,老年人在家庭中就处于比较有权威、受敬重的地位。在社会上,尊老养老的传统也是一种有力的社会舆论,具有一定的制约力。这种供养模式又可分为两类:

(1) 家庭供养组合模式。即老年人同子女共同生活,子女供养扶助老人,老人在家安享晚年的养老模式。这种模式无论在城镇或乡村,都是极为普遍的。1984年天津市调查了1,098名老人,其中与子女生活在一起的占32.2%,三代同堂的占37.4%,四世同堂的占1.5%,三项合计共占71.1%。老人在家庭中仍占重要地位,普遍受到子女的尊敬。在回答“子女对您是否尊敬”的1,064份答卷中,认为子女对自己很尊重的占71.6%,认为比较尊重的占26.4%,两项合计共占98%。由于父母、儿孙欢聚一堂,老人在养老生活中普遍感到愉快、欣慰。

(2) 家庭供养离居模式。即子女不同老年人居住在一起,但老年人的生活供养问题仍由子女负责。老年人或是独居,或是与老伴同居,或是自费住进社会福利院、老年公寓,这种情况在城乡也是不少的。形成家庭离居的原因是多方面的:有的是由于住房紧张,有的是老年人图清静,有的是双方怕闹矛盾,等等。从这里看到了一个问题,即老少两代分化的问题日益发展。从老年人方面看,如天津市在1,040名老年人中调查,赞同“子女婚后都分出去”的占57.7%,居第一位。从青年人方面看,如北京市在4,528名青年人中调查,绝大多数青年都希望婚后自己另建家庭,和老人分居。持这种看法的在男青年中占87.2%,在女青年中占91.5%。另据中国社会科学院人口研究中心提供的一份报告说,中国每户平均人口,1947年为5.35,到1982年已下降到4.43。可见,核心家庭化的倾向已经出现。随着这种倾向的出现,家庭离居模式的养老制度将会逐渐发展。

二、社会供养模式

社会供养属于宪法规定的社会保险。主要对象指农村中无依无靠、无生活来源的孤寡老人。按照农村人民公社工作条例规定,“生产队对生活没有依靠的老、弱、孤、寡、残疾的社员”,应当“实行供给”,采取“五保”(即保吃、保穿、保住、保医、保葬)的办法。所需经费从“作为社会保险”的公益金中开支。据初步统计,全国符合五保条件的孤老人有近三百万人。党的十一届三中全会以后,广大农村实行了家庭联产承包责任制,五保供给款物已逐渐由村(队)向乡(社)统筹发展。据九个省的统计,目前已有514个县实行了乡镇统筹五保经费。这种模式又可分为两类:

(1) 集中供养模式。即老人集中住在敬老院中安度晚年的模式。据统计,到1984年底,全国敬老院已发展到20,871所,供养孤寡老人241,430人。敬老院根据国家“以养为主”的方针,不断改善、提高孤寡老人的物质、文化生活,院中老人普遍感到“老而不孤”,生活幸福,都能心情舒畅地安度晚年。

(2) 分散供养模式。即老人分散居住,乡、村负责供给养老的模式。据统计,到1984年底,全国农村分散供养的五保老人已有2,448,570人。这些孤寡老人由乡、村定期定量地发给粮、菜、柴、油和衣服、零花钱等,一般的供给标准都是参照当地农民生活水平制定的。

应当指出,全国尚有27万多孤寡老人由于当地经济困难,或根据老人自愿,或有亲属代耕代养等等原因,乡、村尚未“五保”起来。这些老人当中生活困难的,统由民政部门给以社会救济。

另外,随着农村集体经济形势的好转,全国已有1,338个乡、9,425个村实行了退休养老金制度,享受养老金的人数已达到662,905人。各地的发展也很不平衡,上海市的郊区、县到1984年底已有90%的村(队)实行了退休养老金制度。由于各地的经济条件不一,养老金的

标准也不相同。一般的规定是男年满65岁，女年满60岁，参加集体劳动达到一定年限的，均可享受一定数额的养老金。养老金的金额根据本人的劳动年限具体确定。这些老年人在各级政府 and 各地群众的关怀照顾下，都能过上幸福的晚年生活。

三、国家供养模式

国家供养即由国家拨出专款，作为养老经费，供养老人。当前，按照国家供养的对象和供给的渠道，可分为两类情况：

(1) 退休职工的养老模式。职工年老离休或退休后，统由国家通过本人单位按照规定发给离休金或退休金，并享受公费医疗待遇。据统计，1983年底全国退休职工已达1,300万人，相当在职职工的11.2%，年支出退休费87亿元，相当全国职工工资总额的9.3%。1,300万退休职工中，除40多万由民政部门管理外，其余均归原单位管理，个人在家庭、公寓中安度晚年。

近几年来，集体经济发展很快，1984年底已有集体所有制职工32,156,000人。中央决定由中国人民保险公司负责经营集体企业职工的养老保险。目前，《城镇集体企业职工养老保险试行条例》已修改了五稿，并开始试行，保险费由国家、企业和职工个人共同负责，按月交纳，职工退休后便可在保险公司领到养老金。这种养老制度，方兴未艾，从完善中国养老制度来说，是很值得提倡的。

(2) 非职工的养老模式。非职工中除了一部分是职工家属外，还有一些是无依无靠、无生活来源的孤寡老人，这些老年人的养老保险统由国家负责，在供养实际中，又大体分两类：

①集中供养模式。目前，全国已有民政部门办的社会福利院(或养老院)1,864所，收养社会上的孤寡老人6万多名。院里除安排好老人的物质和文化生活外，还积极创造条件，开展医疗、康复活动。由于院里保健工作好，老人们的健康水平不断提高。据1982年统计，26个省、自治区、直辖市的社会福利院中的老人，71—80岁的占40%，81—90的占20%，91—99岁的占2.4%，100岁以上的占1%。大多数福利院的环境优美，条件舒适，非常适合老年人的生理、生活需要。随着国际交往的增多，不少城市的社会福利院已经对外开放。

②分散供养模式。对社会上无依无靠、无生活来源的孤寡老人，除集中供养的以外，统由民政部门负责，按月发给生活救济费。据1983年底统计，全国享受这种定期救济的城镇孤寡老人共有21万多名。随着城市居民生活水平的提高，孤寡老人的生活救济标准也不断调整。例如天津市对每个社会孤老人，除定期发给25元(不含国家发的副食补贴)的生活费以外，还要发给房租费、水电费、医疗费、冬夏装费、烤火费、过节费；对年满80岁的社会孤老人还增发营养费；死后皆负责丧葬费。如上所述，除了保证孤寡老人的生活供给以外，国家还动员、组织社会力量，为孤寡老人生活服务。全国各个城市都积累了一些好的做法，例如上海市发动群众，依靠社会，建立了各种形式的“孤老包护组”，为孤寡老人做好事，送温暖，孤寡老人普遍感到“七个不愁”：买米买菜不愁，就医治病不愁，病残护理不愁，打扫卫生不愁，住房修理不愁，逢年过节不愁，料理后事不愁。

在分散供养的模式中，也不尽相同。例如天津市和平区实行了老人亲友、邻里义务领养、代养制度。全区享受国家救济的社会孤寡老人98人，民政部门以发扬社会公德，促进精神文明建设为动力，通过动员、协商、签定协议(正在办理公证手续)，已对64名孤寡老人实行了领养、代养。其中，由孤寡老人的旁系亲属领养的42人，由邻居、朋友代养的19人，由街

道积极分子代养的3人。这种安置养老，孤寡老人安心，区街干部省心，党和政府放心，好处很多，反映很好。

综上所述，中国已经结束了劳动人民老无所养，病无所医的悲惨命运，并在中国共产党的领导下，从中国国情出发，根据城乡的不同情况，职工、农民的不同特点，因地制宜地建立了国家、社会、家庭相结合的多种形式的养老制度网系，并收到了良好效果。天津市1984年在1,066名老人中调查，对我国现行养老制度表示满意的占75.4%，表示比较满意的占22%，两项合计占97.4%。从全国来看，由于老年人生活幸福，老寿星也越来越多。据第三次全国人口普查统计，29个省、市、自治区共3,765名老寿星，其中年龄最大者为130岁。据世界银行1985年的一份保健报告说：“在共产党统治的三十多年中，中国人口的寿命明显延长了。”还说：“中国人的平均寿命从1950年的32岁多，上升到1980年的69岁。”这些事例和数字充分地说明了中国现行养老制度是合乎中国国情的、行之有效的养老制度。

四、中国现行养老制度的特色

如前所述，中国现行养老制度的性质是社会主义的，模式是国家、社会、家庭三结合的，因而，它不仅符合中国的国情，而且具有鲜明的中国特色。概括起来，主要有以下几点：

一、从经济上看，养老经费具有按需分配的特色

目前，虽然中国还是共产主义社会的初级阶段，但养老事业经费，即养老保险经费，是国民收入再分配中属于消费基金的一部分，所以它具有一定的按需分配的特色。正因为是这样，所以作为社会保障的养老制度，在中国是可靠的、稳定的。无论是城市还是农村，无论是平原还是山区或边远地区，无论是平年还是灾年，国家都一样拨发养老保险经费。这项社会保险、社会救济的专款，还要随同国民经济的发展，不断地按比例增长。这种养老制度的实施，不仅保证了中国老年人的晚年生活，而且体现了中国社会主义制度的优越性，这也是许多“高福利”国家的老年人羡慕“低福利”的我国老年人生活的主要原因。

二、从政治上看，老年人具有平等、自主地位的特色

日有黄昏，人有暮年，这是一个普遍规律。但老年人在不同的国度里，则有不同的地位和权益。在中国，老年人无论是离休、退休，还是在家闲居，根据宪法规定，都属于国家公民，都是国家的主人。国家、社会从不歧视老人，从不把老年人看成是什么“纯粹的消费者”、“压力群体”、“二等公民”等，相反地，由于他们过去在各种社会实践中积累了丰富的经验、学识和技能，所以，人们把老年人看成是社会的财富和资源。对老年人领取养老金看成是对他们过去抚养年轻一代的一种有偿偿还，看成是对他们过去的劳动成果、社会贡献的延期支付。他们在社会上享有和中青年完全平等的权利。

在养老生活中，老年人仍有充分的自主权。这主要的表现在老年人退休以后，可以退而不休，自主地安排养老计划：有的入了老年大学学习，有的则再从业，还有的著书、写回忆录。总之，老人们一心想余热生辉，有一分热，发一分光。这种“有晚年，无闲年”的“犏子牛”精神，正是中国老年人在养老生活中的一个明显的时代特征。

三、从思想上看，在养老服务中闪烁着为人民服务的思想光辉

社会养老制度不单包括养老保险，还包括养老服务。对集中供养和分散供养的老年人都需要服务照顾，政府有关部门对此都有明确要求和具体规定，在实施中也不断地总结经验，表彰先进。再者，尊老敬老是中国劳动人民的传统美德，是社会主义的优良风尚，这在国际上也是得到公认的。已故美国作家斯特朗在《我为什么在七十二岁的时候来到中国》一文中，曾称赞中国对个人生活，尤其是对老年人格的尊重。她说在西方，“老年妇女不值一个钱，任何人都能把你推来推去，而在中国，‘老太太’则是一个尊称。”随着社会主义精神文明建设和四化建设的需要，尊老养老又有了新的内容和意义。关心照顾社会孤寡老人已经蔚然成风。许多敬老院、福利院的工作人员和街道、里弄的居民群众，以及民兵、妇联、共青团等组织，对社会上的孤寡老人义务服务，照顾备至。全国各省、市、自治区都涌现出了不少闪烁着为人民服务思想光辉的先进典型，显示了社会主义制度下，人与人的新型关系和高尚情操。

四、从社会上看，养老工作具有综合治理的特色

养老制度属于社会保障工作。老年人日益增多，养老任务日益加大，这是一个全社会的问题，它涉及到政府各部门、社会各方面。因此解决这个问题，无论是筹集资金，组织人力，还是协调管理，除国家负责外，还需要依靠群众，动员社会力量。特别是随着国家的对外开放和对内搞活政策的实施，还要适应城市、农村的新的经济体制，有计划地引进国外经验和不断地改革现行养老体制。如何才能使全国的老年人，特别是孤寡老人各得其所，颐养天年？如何才能促进老年人的社会化？如何才能使老年人通过不同方式参与力所能及的社会生活，发挥其有益于家庭和社区的各种作用？如此等等都是社会的一项重要任务，而且不是某一个部门单独能够胜任的，都须要各方协调，密切配合，通力合作，综合治理。

五、中国现行养老制度的前景

中国是一个发展中的社会主义国家，近年来老年人口迅速增长，养老任务随之加大，养老制度中有些问题亟待研究解决。那末，面对这些挑战，应当采取什么政策？现行养老制度的改革前景又是怎样的呢？

一、养老制度必须基本国策化

胡耀邦同志在党的十二大报告中指出：“实行计划生育，是我国的一项基本国策。”赵紫阳同志在六届人大一次会议通过的《政府工作报告》中提出：“为了促进计划生育工作的开展，要依靠各方面的力量，积极举办各种形式的养老事业。”要控制人口增长，各级民政部门必须依靠各地党政领导切实办好各种形式的养老事业。只有不断地完善养老制度，办好养老事业，才能使人们把依靠子女和家庭养老的观念，逐步地转移到依靠国家和社会养老的观念上来。因此，必须把养老工作同计划生育工作联系起来，统筹考虑，“养老”、“生小”一起抓。必须把养老制度纳入到实施基本国策的蓝图中去，逐步实现养老制度基本国策化。

二、养老事业必须社会福利化

事实证明，社会的养老制度如何，即公民的养老保险解决得如何，是衡量一个国家的社会制度是否优越文明的重要标志之一。中国的现行养老制度，也必须随同社会的进步，经济的发展，沿着社会福利化的进程同步改善，使“老有所养”的水平不断提高。所谓养老事业的社会福利化，即指那些为了满足老年人生存需求的养老事业，要因地制宜地、有计划地向着形式多样、对象广泛、环境优美、条件舒适、设施齐全、标准高级、服务周到、管理完善的方向逐步发展，造福于老年人，造福于全社会。

要实现社会福利化，资金的问题是个首要问题，不能单纯依靠国家，应当坚持社会问题社会解决的原则，可以广开渠道，多方筹集，也可以吸收侨资、外资。从农村来看，广大农民在党的富民政策指引下，开始走上富裕道路，筹集资金解决养老问题的条件逐步成熟。还应指出：结合当前发展商品经济和建设小城镇，养老事业单位可以因地制宜地兴办各种经济实体，以实体的经济效益促进养老事业的社会效益。据13个省、市、自治区的统计，在农村中已有30,070个敬老院办起了工厂、商店、加工、运输等农工商和服务业，增加了单位的经济收入，改善了院内的设施条件，提高了老人的生活水平，促进养老事业的社会福利化。

三、养老工作必须实现立法化

中国社会主义养老制度的确立，为中国养老事业开辟了广阔的前景。目前全国各地养老工作的发展还不平衡。总的来讲，成效很大，但需要解决的问题还不少，除了一些地区供给标准较低，某些单位生活扶助较差外，应救济没救济，该“五保”未“五保”，生活上虐待、欺压老人，侵占老人财产，干预老人自由等等侵犯老年人合法权益的问题时有发生。据调查，天津市六个城区从1982年至1983年发生老年人自杀案件113起，占六个区自杀总人数的12.5%，其中因久病不愈、无人照管、家庭不和，及在家庭中受虐待而自杀的占73%。再如天津市河西区妇联对桃园村八个街3,058名70岁以上的老年妇女进行了调查，其中有31位老年妇女生活十分凄凉，3位老年妇女由于在家受虐待而死。对这种社会问题，往往被视为家庭矛盾，无人过问，即使借助社会舆论公布于众，也只能赢得一些道义上的同情和支持。为什么会出现这类问题呢？关键问题是缺乏法律保障。要妥善地解决这些问题，必须争取早日实现立法化，运用法律手段，保障老人合法权益，进一步发展完善现行养老制度。

作者工作单位：天津市民政局社会处

责任编辑：张力之