

• 社会学研究 •

老龄社会新常态下 城市老年群体社会治理模式的变革

陆杰华, 韦晓丹

(北京大学社会学系, 北京 100871)

摘要: 开启老龄社会新常态之后, 推进城市老年群体社会治理模式的变革既是“中国之治”进程中推进新时代国家治理体系和治理能力现代化的必然选择, 也是中国应对老龄社会新常态风险与挑战的客观要求。老龄社会新常态下, 城市老年群体呈现出与以往明显不同的新变化和新特点, 而现有治理模式及制度安排的滞后性使得相应社会治理遭遇困境。积极应对老龄社会新常态带来的新挑战, 新时代下城市老年群体社会治理的思路应重点聚焦于治理模式的“整体性治理”转变、治理视域的“全人口全生命周期”转变和治理理念的“前瞻性治理”转变, 从创新城市老年群体社会治理模式、探索城市基层社区治理新机制、构建老年友好型社会、提升基本公共服务供给均等性、推进医疗养老护理深度融合、建立健全风险研判评估机制等方面着力探索城市老年群体社会治理新路径。

关键词: 老龄社会新常态; 城市老年群体; 社会治理; 新路径

中图分类号: C913.6 **文献标识码:** A **文章编号:** 1009-8860(2021)02-0065-09

21世纪以来, 中国的老龄化进程加速。伴随着老年人口规模快速增长与老年人口比例急剧扩大, 经济社会体制转型和改革深化, 中国开始进入老龄社会新常态: 一是老龄社会推进的不可逆转性, 中国人口老龄趋势逐渐常态化、稳定化与高位化; 二是老龄冲击的全方位影响性, 老龄化关涉国家治理、经济社会、文化观念、技术创新、地缘政治等方面; 三是潜在社会危机的全队列交融性, 老龄社会的风险涉及全生命周期下全队列人群的全部社会生活之中; 四

是顶层设计的超前应对性, 防范老龄社会风险必须做到事前预防、未雨绸缪。^[1]毋庸置疑, 老龄社会新常态势必会对经济增长、政治改革、社会稳定、文化传统、技术创新等各个方面产生重大且深刻的影响。长久以来, 生育水平的低迷和预期寿命的延长所引发的人口老龄化与高龄化问题通常被认为是“危机”, 是“新人口问题”或“人口定时炸弹”。^[2]然而, 老龄社会新常态本身并没有好坏之分, 所带来的机遇和挑战不完全来自老年人或老龄化本身, 更主要来自人

收稿日期: 2020-12-03

作者简介: 陆杰华(1960—)男, 辽宁沈阳人, 北京大学中国社会与发展研究中心研究员, 北京大学社会学系教授、博士生导师, 主要从事人口社会学研究; 韦晓丹, 北京大学社会学系博士研究生。

基金项目: 本文系教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“实现人口经济社会健康老龄化的对策研究”(16JJD840004)的阶段性成果。

口年龄结构的变化与现有社会制度和政策安排之间不适应、不匹配、不协调所产生的冲突或矛盾,迫切需要城市社会治理模式和公共政策的调整乃至重构。

一、老龄社会新常态下城市老年群体社会治理的新变化

老龄社会新常态是当今我国社会发展面临的新国情和新环境,准确认识和客观把握老龄社会新常态下城市老年群体的变化以及给社会治理带来的变化,是深入分析新时代城市老年群体治理面对的新挑战,进行老龄社会城市老年群体治理的重要前提。

(一) 老年人预期寿命延长伴随疾病扩张威胁,健康不平等现象凸显

过去半个多世纪以来,我国老年人口平均预期寿命延长了40多岁,从新中国成立初期的不足35岁到2010年的74.43岁,并在2019年达到77.3岁,短短70年间翻了一番。总体来看,中国人口平均预期寿命逐年稳步增长,并在未来几十年间仍将保持不断增长趋势。尽管中国在平均预期寿命上有了长足的提高,但是如果延长的寿命处于不健康状态的比例也随之增长,无疑会增加城市社会治理的成本与压力。^[2]因此,必须关注健康与长寿的关系处于“疾病压缩”还是“疾病扩张”状态,这对于老龄社会新常态下的城市老年群体社会治理尤为重要。健康预期寿命不同于平均预期寿命,是指在预期寿命中存活于健康状态的寿命。据估计,2015年中国老年人口健康预期寿命为21.46岁,相较于2010年的21.35岁有所增加^[3],健康预期寿命的增长比例远远低于平均预期寿命的增长,并且健康预期寿命在余寿中所占的比重随着年龄增长不断增加,表明总体而言平均预期寿命延长的同时伴随着疾病扩张的威胁。与此同时,尽管女性平均预期寿命显著高于男性大约5岁,但其健康预期寿命占平均预期寿命的比重却低于男性,性别的健康不平等现象凸显。随着平均预期寿命的增加,近几十年来,中国老年人失能半失能的数量和比例均有所提高,失能年限有所延长。2015年,

我国失能半失能老年人口超过4000万,占老年人口的18.3%。在未来很长一段时间内,失能老年人口数量还将持续增长,预计2020年将增加到4200万,2030年将增加到6168万,2050年达到9750万。相比乡村老人,城市老人失能程度更严重,终身能自理的可能性更低,更倾向于走上自理能力不健全的轨迹。^[4]庞大的城市失能老年人群体将给未来城市社会和家庭照料体系带来巨大负担,对长期照护体系提出更高更迫切的要求。而高龄女性的身体状况和寡居模式更加重女性对公共服务和社会支持系统的依赖,未来如何缩小健康不平等,促进健康公平将成为城市老年群体社会治理的重要议题。

(二) 空巢、独居老年人数量、比例急剧增加,家庭代际结构嬗变

历次中国城乡老年人生活状况抽样调查数据显示,2000、2006、2010年空巢老人占60岁及以上老年人口的比例分别为38.9%、41.4%和49.3%,2015年这一比例首次超过了50%,达到了51.3%,表明空巢已经取代传统的与子女同住的家庭居住模式,成为中国老年人最主要的居住方式。2015年末,中国空巢老年人口数量达到1.14亿,并且预计到2050年将达到2.64亿以上。^[5]在空巢老年人中,独居老年人的数量和比例也在逐年增长。2010年,全国65岁及以上独居人口达到1443.97万人,占全国65岁及以上老年人口的12.1%,独居老年人口数量和占比较2000年增长660.45万人和3.2%,分别是2000年的1.84倍和1.36倍。尤其值得注意的是,从城乡分布的角度来看,尽管其中乡村独居老年人口数量增加最多,但城市独居老年人口增幅更大^[6],这从一个侧面反映出城市独居老年人问题的严峻性。城市空巢、独居老年人数量和比例的急剧增加主要是由于平均预期寿命的延长、城市长期生育水平低下导致老年人终身生育子女数量减少、家庭住房条件改善、社会养老文化和代际居住观念改变等因素共同作用而导致的结果。随着城市空巢、独居老年人数量增加,家庭户规模不断缩减、家庭结构不断简化,城市老年人的居住模式和家庭代际结构已经出现结构性转变,家庭照料模式亦随之发生重大

变迁。上述社会转变在对我国传统家庭养老的方式提出巨大挑战的同时,还增加了未来养老制度安排的不确定性,理应成为城市老年群体社会治理关注的重点。

(三) 流动老年人口数量迅速增长 城市固有社会结构剧变

流动老年人问题是近年来社会关注的热点。在2010—2015年,全国流动老年人的规模由1036万迅速增加到1800万,流动老年人总量在60岁以上老年人口中占比由5.83%提升至9.24%,老年流动人口在总体人口中所占比重也逐年提升。^[7]从总体上看,流动老年人具有男性比例居多、低龄比例较高、受教育水平和收入水平均偏低的鲜明特点。在流动特征上,尽管务工一直是老年人流动的主要原因之一,但近年来驱动城市老年人口和中高龄老年人口流动的最主要因素已经被随迁所取代^[8],与之伴随而来的是迁入城市老年流动人口居留意愿不断提升,对流入城市公共服务的刚性需求日益增长。流动老年人口数量的增加、流动要因的变化也进一步推动了流动老年人口内部结构的复杂化,“民工型老漂”、“保姆型老漂”、“双漂型老漂”、“受养型老漂”等不同类型老年流动群体的核心利益诉求发生分化。未来老年流动群体的规模仍将继续扩大,群体结构亦将日渐复杂。大规模的乡—城老年人口流动不仅会带来人口在空间上的重新分布,还会导致城市固有社会结构发生重大转变,对群体利益的结构调整 and 公共社会资源的重新配置产生重大影响。

(四) 老年人由“单位人”转向“社会人”,利益诉求外显

老年人由“单位人”向“社会人”的转向具有双重含义:一是指随着市场经济体制改革和传统单位制逐渐解体,老年人从单位体制中退出;二是指随着老年人年龄的自然增长,达到退休年龄后从工作岗位上退出。老年人离开单位或工作岗位之后,在经济地位、社会地位和社会保障方面都出现明显下滑,老年人的利益诉求日益多元化和复杂化,利益诉求外显。原先老年人的利益诉求被局限在单位之中,单位制资源集中分配和强控制的特征使得其利益诉求难

以向外表达。而随着社会经济进一步发展以及老年人生命阶段的转变,老年人的利益诉求发生结构性变化。一方面出现了不同于年轻生命阶段的利益诉求,如养老、老年医疗、照护服务、心理慰藉等需求;另一方面利益诉求向多元和更高层次发展,老年政治参与、社会参与、终身学习、休闲娱乐等精神文化层面的需要的重要性日益凸显。老年人由单位人向社会人转化而产生的利益保障弱化和利益诉求显化之间的矛盾,使得社会治理压力向社区转移,需要通过社区主动承接治理责任而得到解决。然而,目前城市社区层面的社会治理发育相对滞后,尚不能进行有效承接和衔接,某种程度上在社会基础秩序的重构中发生了断裂,^[9]这种现状亟须纳入城市老年群体社会治理考察视野。

二、老龄社会新常态下城市老年群体社会治理面临的新挑战

(一) 城市老年群体社会治理理念滞后,治理模式和治理思路亟待转型

在老龄社会新常态的国情背景下,城市老年群体社会治理面临的最大难题不是制度和技術层面的,而是社会转型层面的。按照原先年轻型社会建立起来的老年群体治理模式因袭了局部的、静态的传统社会治理理念、治理模式和政策调节思路,难以适应老龄型社会的客观要求。从社会治理理念来看,传统城市老年群体社会治理理念片面地将老龄化问题等同于老年人的问题,政府在治理实践中更多地关注城市老年人工作的开展和老龄事业的发展,而非整个老龄社会的应对与治理^[10],治理视域上的狭窄使得老年群体社会治理的相关政策缺乏可持续性,没有充分考虑到整体社会经济发展和老龄事业发展之间的平衡,老年群体与其他年龄层次群体之间发展权利的平衡,当前世代与未来世代之间发展权利的平衡,不利于城市地区经济社会的长期协调可持续发展。此外,目前城市老年群体社会治理更多体现为被动的回应性治理,传统的事后应对和决策模式既容易引发政策冲突、政策滞后和政策资源浪费,也难以应对未来老龄社会高度复杂化的诸多潜在

风险。从社会治理模式来看,政府原有社会管理模式更多地体现出碎片化的特点,在老龄事业发展和治理上缺乏顶层设计,缺少统一规划,对涉老相关政策、法律法规的制定也缺乏提纲挈领的统筹作用。^[11]与此同时,涉及城市老年群体社会治理的政府部门、机构众多,以部门为主导而形成老龄化相关公共政策导致各部门之间职能交叉,权责不清,各自为政,缺乏合力。这些问题不仅直接导致涉老政策冲突频繁显现,造成多头审批、重复建设和无序竞争的局面,还使得城市老年群体社会治理模式和公共政策转变的许多基础性工作难以开展,源头性问题难以解决。^[12]依靠部门政策“单打独斗”的碎片化管理模式已经难以适应老龄社会新形态的需要,亟须从治理模式上做出根本性调整。

(二) 城市老年群体社会治理主体单一化,多元治理主体力量发挥不够充分

在传统“政府主导型”和“政府管控型”的城市社会治理模式下,政府处于绝对主导地位,市场和社会的自主性空间相对很少,家庭和老年人群体自身的治理力量和治理责任则更被忽视,各治理主体间多层次、多元化的社会共治共建共享格局有待构建。首先,政府力量过强,管控过多过严。以往将政府视作社会管理的主导性力量,对其附加包揽一切的无限责任,对于涉及城市老年群体的各方面事务大包大揽。然而政府绝非城市老年群体社会治理的唯一主体,其他主体亦须承担应尽的社会治理责任,政府的职能边界有待进一步厘清。其次,市场和社会作用并没有得到充分发挥。长久以来,受政府力量掣肘和市场经济体制建设不完善的影响,老龄经济资源配置的市场化机制建设薄弱,老龄产业持续运行的内生性动力缺失。^[13]尽管市场参与城市老龄社会治理的积极性不断高涨,但其作用发挥仍受到很大限制。各种形式的老年人社会组织是老年群体开展自治和参与城市基层社会治理的重要平台依托,然而目前存在覆盖率不高、组织形式和功能过于单一、经费设施不足、自我发展能力不强等问题,其自治和发展能力、规范化水平有待进一步提升。^[14]再次,家庭功能弱化,老年人自治积极性不高。随着家庭规模小型化,传统养老功能有所弱化,

如何在少子老龄化的趋势下强化家庭养老责任,不断扩展和延续家庭功能,赋予家庭在老龄社会新形态下新的社会治理意涵,需要进一步统筹政府、市场、社区、家庭养老责任,对社会治理智慧是更高考验。老年人自身既是城市社会治理的对象,又是城市社会治理的主体。受传统观念的影响,社会对老年人存在“包袱论”、“弱者论”、“供养论”等方面的片面认识,政府更多地把老年人视作社会治理的对象而非社会治理的主体,没有构建有效的老年人参与社会治理的体制机制,更罔论把老年人参与城市社会治理上升到城市规划决策乃至一切决策的最初出发点和最终目的的高度上来。老年人更是很少把自身看作社会治理的主体,对自身价值缺乏客观评价,导致参与城市社会治理的需求不足,动力缺乏。此外,老年人参与城市社会治理的层次较低,大多数情况下仅仅参与社区文化娱乐性事务以及协助社区治安管理等日常具体事务,很少参与社区政治性事务,在更高层次上的城市经济社会发展、城市规划中应有的参与决策和管理的权力尚未落实。

(三) 城市老年群体利益结构复杂化,基层社区治理难度加大

首先,在城市老年群体从“单位人”向“社会人”的转化过程中,负责其利益分配和维护的责任主体由单位向社区发生根本性转移,在促使老年人利益诉求显性化的同时也导致了其利益诉求容易被忽视。囿于年龄歧视、信息资源获取途径收窄和相关体制机制不健全,这部分老年群体很难通过制度化渠道维护自身权益。其次,城市流动老年群体规模和比例的增加进一步加剧了城市老年群体利益结构的复杂性和利益分配的调处难度。一方面,由农村迁城的老年人口其公共福利保障留在农村,并未跟随本人流动,流动老人既难以享受原有的公共社会保障,又因户籍制度等因素的制约无法获得流入城市的公共社会保障,处于公共福利保障断裂和失衡的双重困境^[15],可能导致在原有城乡二元体制的背景下又在城市内部重新形成新的二元结构。这些结构性问题若得不到妥善治理,一旦爆发将会对城市公共安全乃至社

会稳定产生极大的冲击。另一方面,城市流动老年群体自身内部结构复杂化,“民工型老漂”、“保姆型老漂”、“双漂型老漂”、“受养型老漂”等不同类型老年流动群体对城市社会保障和公共服务的核心需求各有不同,因此对老年流动群体的社会治理不能通过简单的一刀切实现。第三,城市老年群体利益的日益凸显加剧了代际利益冲突的可能性。在家庭内部,城市家庭养老负担加重削弱了家庭发展能力,促使家庭矛盾加速外化。在家庭外部,不同世代之间的利益冲突逐步显露,尤其是日渐紧张的公共活动场所的使用权问题、公共服务免费使用的特权问题,无不提示城市有限公共资源在不同代际群体之间的合理配置问题亟须得到重视。城市老年群体利益结构的复杂化极大地增加了城市基层社区治理的难度。由“单位人”向“社会人”转化的老年群体疏离社会现象日趋严重,社会认同有待重构,必须立足于社区,以社区为根基和纽带,帮助其重建老年社会生活。规模庞大且结构复杂化的城市流动老年人群体在社会整合和社会安全方面蕴含着相对更多的不确定因素,对城市社区建设和社区治理的精准性和预判性提出更高考验。此外,未来社区还应作为代际矛盾缓冲的重要平台,在协调代际关系方面发挥更大作用。

(四) 城市老年群体公共服务供给缺口扩大,供需不对称亟待平衡

城市老年群体公共服务正面临着供给缺口扩大、供需不对称的严峻挑战。养老和医疗问题直接关系到老年人生存需求,是城市老年群体社会治理及其民生改善的重点和要点。目前城市养老和医疗服务供给数量不足与有效需求不足的问题同时并存。我国城市中所能达到的养老机构床位数在老年人口中占比最高不超过4%^[16],远远不能满足城市老年人口的入住需求。与此同时,由于医养结合探索多停留在试点阶段,实践发展相对缓慢,城市养老机构在服务内容和服务质量上也难以满足老年人,尤其是高龄、失能半失能老年人对于长期照护服务的需求。不仅政府提供的养老设施和医疗资源在数量、质量上与老年人需求存在很大差距,现有的公共服务设施资源也没有得到合理分配

和充分利用,存在配置错位的现象。一方面,位于城市中心的公办养老机构以及具备照护功能的养老机构“一床难求”;另一方面,地处城郊的服务内容单一的养老机构闲置率高,而民办养老机构提供的中高端服务对于绝大多数老年人来说又无力负担,这其中体现出的养老供给侧结构性矛盾突出,供需不对称的困境亟待改进。城市老年公共服务设施建设和适老化改造正在成为老年群体的刚性需求,然而目前这方面的城市规划远滞后于老龄化进程。现有城市社会公共设施体系在设计和服务理念上都是年轻型社会的产物,远不能适应老龄型社会的现实需要。城市适老交通建设滞后,在道路设计、服务设施安排等方面没有充分考虑老年人需求,宽阔的路面、半封闭的隔离栏、极为短暂的绿灯通行时间等都不利于老年人安全便捷通行。此外,有利于延长老年人劳动参与时间的年龄友好型工作场所,有利于老年人终身学习和社会参与的年龄友好型学习、休闲场所同样有待建设。

三、老龄社会新常态下城市老年群体社会治理新路径展望

(一) 城市老年群体社会治理的新思路

立足于老龄社会新常态的新国情,新时代下城市老年群体社会治理的主要思路应聚焦于治理模式的整体性治理转变、治理视域的全人口全生命周期治理转变和治理理念的前瞻性转变,通过不断提升全体民众的获得感、幸福感和安全感来增进社会和谐。

治理模式由碎片化管理向整体性治理转变。在老龄社会背景下,一切城市治理的制度安排、服务体系以及具体事务都涉及老龄化问题。因此,这样一系列跨越组织边界、部门边界和功能边界的非结构化公共治理问题,必须通过“整体性治理”重构城市老年群体治理的公共政策和公共管理体系方能得到解决。^[10]在当前老龄社会新常态下实现城市老年群体社会的整体性治理转型,应主要从以下两个方面着力。一方面,政府作为城市老年群体社会治理的主导者要着力实现政府内部机构和部门之间的整

体性运作,建立内部机构联动机制并实现政策整合。在这个维度上,整体性治理强调公共政策的跨功能性和跨部门性,突破传统的以部门为主导制定老龄化相关公共政策体制机制的固有制约,将所有涉老问题相关的干预政策和服务(养老、医疗、老年教育、老年社会服务等)集中到一起,统筹不同政府部门的资源以形成合力,并进一步放大政策合力以形成有效的治理网络。另一方面,建立包括政府、市场、社会、家庭等不同主体在内的多元共治格局,推动不同城市老年群体社会治理主体之间的进一步整合。在这个维度上,整体性治理既强调城市社会治理主体的多元化,同时还强调多元主体之间的紧密配合和协调性,通过明确各主体权利和责任边界,架设各主体之间高效、多向的沟通桥梁来加强整合,形成治理的有机合力^[17],实现从一元主导向多元共建共治共享的城市老年群体社会治理格局转变。

治理视域由聚焦于老年人向强调全人口全生命周期转变。老龄化已成为当前社会常态,仅仅将治理要点和政策重点聚焦于老年人口难以全面应对老龄社会的诸多挑战。^[10]在老龄社会不断推进的背景下,城市老年群体社会治理的视域应由聚焦于老年人向强调全人口全生命周期的转变,重点突出老年群体社会治理模式及相关政策体系的连续性、全域性、可持续性和代际公平原则。一方面,老龄化问题具有延续性和整体性,老龄化的“问题”并不等同于老年人群体本身的“问题”,涉及人口系统的不同年龄结构层次和个人生命周期的不同阶段,老年期才显现出的许多“问题”是前老年期问题的延续和加剧。这就要求城市老年群体社会治理必须具备连续性和全域性,与其他类型的治理从本质上区分开来。例如,处理老年人的健康和医疗保健支出问题时,需要同时考虑对年轻人的健康投资和全社会生活、行为方式的转变;解决老年人养老金的问题,也需要重视提高年轻的劳动生产率和推动中低龄老年劳动力的经济参与。^[12]另一方面,人口老龄化的巨大惯性决定了老龄型社会的治理战略必须具有可持续性,能够促进城市社会经济的长期可持续发展。面对我国“未富先老”、“未备先老”、“慢备快

老”的基本国情,城市老年群体社会治理的问题不能也不可能一蹴而就、一劳永逸地解决,必须摒弃短视的现实理解和政策安排,使城市有限公共资源的分配不仅要实现当前不同年龄层次群体之间的公平,同时也需要考虑后代人与当代人之间的公平,避免给未来城市社会稳定和公共安全埋下隐患。这就要求城市老年群体社会治理在努力满足规模庞大且不断增长的老年群体的公共需求和福祉的同时,还必须重视代际和谐与代际公平,充分考虑城市养老保险的可持续性、养老模式的可持续发展、家庭与社会的可持续发展等重要问题。

治理理念由回应性治理向前瞻性治理转变。近年来,各级政府对加快发展老龄事业、积极应对人口老龄化做出了诸多具体安排,在老龄工作管理体制建设、老龄法制建设、老年人社会支持服务体系建设等方面取得了重大突破和显著成绩。然而,积极应对人口老龄化的前瞻性、长期性的顶层制度设计仍相对比较滞后^[11],并且很多时候我国老龄化社会治理的行动体系是受到制度执行的倒逼而进行改革^[18],其治理效率和治理效能都有所局限。老龄社会新形态为国家、社会和家庭带来了更为综合性、复杂性、不确定性、广泛影响性、后果严重性的风险,因此城市老年群体社会治理理念必须由被动的回应性治理向主动的前瞻性治理转变,更加强调社会治理的精准性、预见性、准备性、计划性和针对性。只有高瞻远瞩、未雨绸缪,从前瞻性的高度进行老年群体社会治理模式的战略设计,通过预判、评估和超前部署进一步提升风险应对能力,才能够更为积极有效地应对未来人口老龄化进一步深入发展所可能引发的各种风险和挑战,并尽可能规避人口老龄化进程给社会经济发展带来的负面作用,真正确保广大老年人乃至全国人民的福祉。

(二) 城市老年群体社会治理的新路径展望

创新城市老年群体社会治理模式,构建政府主导下的多元共治新模式。面对老龄社会新形态下城市老年群体社会治理的新挑战,必须创新城市老年群体社会治理,逐步构建政府主导下社会、市场、家庭等共同参与的多元共治新

模式。在政府层面,明确政府在老年群体社会治理制度制定、政策出台、服务规范、监督管理等方面的职责,厘清政府职能边界;积极整合各部门碎片化职能,建立一个权威的常态统筹机构或政府部门以从体制上整合卫生健康、民政、公安、人力资源与社会保障等部门的相关职能和资源,为统筹应对人口老龄化提供重要的体制、组织和资金保障,为老龄社会新常态下城市老年群体社会治理的科学、健康、协调运行和发展奠定必要的制度基础。^[19]在市场层面,全面开放老龄产业市场,充分发挥市场在涉老资源配置中的决定性作用,鼓励市场主体对老龄服务产业、老龄制造产业、老龄金融产业、老龄宜居产业等各分领域老龄产业的发展进行理论和实践探索,充分挖掘巨大潜在长寿红利以为老龄社会经济社会发展提供新动能。在社会层面,重塑社会力量介入城市老年群体社会治理的自由空间,增强社会力量主动参与老年社会服务的动力,强化社会力量参与提供社会化服务和志愿性服务、营造爱老尊老孝老的社会氛围、引领社会养老新风尚的职能。在家庭层面,强调家庭养老的基础性责任,鼓励成年子女与老年父母就近居住或共同生活,履行赡养义务、承担照料责任,关心老年人的精神和情感需求。

探索城市基层社区治理新机制,深入挖掘老年群体自治能力。社区是城市老年群体社会治理最基本、最重要的治理单元,也是城市老年群体社会治理最为有效的治理工具。进一步加强城市基层社区建设,探索构建由老年人所代表的基层治理协商和共同参与的城市基层社区治理新机制^[20],能够为城市社会治理提供基本保障,增强社会治理动力。一是要明确城市基层社区的治理职能,创新社区治理工作方式与社区民主评议监督方式,加强社区管理与社区服务的进一步融合,建构老年群体参与社区治理的运行网络,将关涉老年群体参与社区治理的各项法律法规和制度措施落实到位。二是要充分调动和发挥老年群体参与基层社区治理的积极性,深入挖掘老年群体自治能力。一方面,着重培育老年群体自主意识,明确老年群体在基层社会治理中至为关键、不可替代的作用,以

社区教育提升老年群体的社区认同,以社区服务强化老年人群体的社区归属,培育老年群体的公共精神,引导老年群体的有序参与,激发老年群体的参与热情。另一方面,丰富老年群体参与基层社区治理的组织载体,依托各类老年协会扩展老年群体参与治理的层次和维度。延展老年群体参与基层社区治理的组织形式,进一步推动老年群体对互联网技术的掌握应用,使老年人能够超越身体行动障碍,运用互联网更为高效便捷地获取信息、表达诉求、提出建议、开展监督,更好参与社会治理。^[21]

构建老年友好型社会,营造积极应对老龄化的良性社会氛围。当前,应把构建老年友好型社会环境,营造积极应对老龄化的社会氛围作为老龄社会新常态下推进城市老年群体社会治理发展的重点议题。首先,要构建老年友好型社会文化环境。通过对老年的社会角色重新定位,摆脱传统观念对老年人的消极、片面误解,步入老年并不意味着落后、愚昧和衰弱;老年人不仅是消费者,而同样是生产者,更是历史的创造者。政府、媒体、高校与研究机构应积极引导整个社会树立积极老龄化的理念,营造尊老、敬老、助老、孝老的文化氛围,消解对于老龄化的负面解读和无谓焦虑,鼓励和引导老年人更好地参与社会发展和实现自我发展,使他们能够更好地共享社会经济发展的诸多红利。其次,要构建老年友好型社会生活环境。在城市基础设施和公共空间建设中充分考虑老年群体的需求和利益,在加强城市基础设施与公共空间的适老化建设的同时兼顾效率与公平原则。一方面针对居民住宅、公共建筑和公共设施做好适老化建设或改造,建设一个智能、便捷和无障碍的老年友好生活环境,提高老年人基本生活质量;另一方面开发更多的老年文化体育活动场所,保障老年群体在城市中拥有与其他群体平等的空间权利与活动权利,提升老年人的社会参与水平。

推进医疗养老护理深度融合,完善整合型老年健康服务体系。实现健康老龄化是老年群体社会治理的重要目标,要推动建立医疗、养老、护理深度融合的整合型老年健康服务体系。整合型老年健康服务体系必须具备连续型特

点,包含预防、治疗、护理等各个环节;同时还要具备适宜型特点,能够符合老年群体自身的特点和特殊需要。在城市失能半失能老年人数量不断增长的背景下,政府应着重探索和构建长期护理保险制度,以适应老年群体日益迫切的日常生活照料和非治疗性康复护理需要。长期护理保险制度是应对老年人口长期照料需求快速增长的有效举措,要在总结我国当前城市试点地区经验教训的基础上,结合国外先进经验,尽快建立起覆盖全国的长期护理保险制度,在我国高龄化程度迅速加深之前形成较为完善的应对体系。^[22]此外,还要充分借助科技创新的力量,深入探索和大力推广智慧医疗、智慧养老。利用互联网、物联网、大数据、人工智能等多种信息技术手段,大力推动诸如远程医疗、互联网医疗大数据库等能够有效便利老年人获取医养服务的技术发展。

提升基本公共服务供给均等性,探索流动老年人精准治理新模式。针对城市流动老年人社会治理困境,一方面深入推进政府基本公共服务供给均等化建设,积极创新流动人口服务管理体制机制,突破以往以户籍老人为基础的养老资源规划和配置模式,提高社会保障制度的覆盖面,将户籍老人所享受的当地政策逐渐普惠到常住流动老年群体,使这一群体能够享受到与城市居民同样的社会保障和服务。同时还要做好各地保障制度的衔接,尤其是流动老人最关心的异地医保结算问题,真正实现跨区域联通联保。另一方面,基于流动老年群体复杂性和多元性的特点,探索整体性与类型化相结合的“点面结合”式精准治理模式。既要站在公共性的高度,坚持整体性、开放性、日常生活性等原则制定综合性政策,同时还须对流动老年群体的不同类型进行分类监测,定时评估流动各群体的共性需求和自身的独特性需求,分别寻找针对不同群体的着力点对症下药,分类制定精准的政策。

建立健全风险研判评估机制,全面提升老龄社会风险综合应对能力。首先,充分利用我国人口转型的机会窗口期提前建立健全常规老龄社会风险监测预警和应对体系,建立主动进行老龄社会风险识别、评估、反馈和更新的动态

循环监控体制,制定无缝衔接的、可预见的完备的风险治理预案,实现老龄社会风险治理关口前移,提升政府老龄社会风险治理的积极性和前瞻性。^[23]其次,充分利用我国相对于先期进入老龄化的发达国家的后发优势,从发达国家应对老龄风险的制度模式、战略举措、政策效果中吸取丰富经验和前车之鉴,避免西方国家陷入过的“泥潭”和走过的“弯路”。其三,充分利用政府和学界关于未来中国老龄社会发展研究的前沿成果,提高涉老科学决策能力,及早预见、防范和化解老龄社会风险。近年来我国政府和学界展开多次高规格战略性老龄研究,并通过多项全国性老年人口跟踪调查建立了多个代表性强、资料丰富的老龄数据库,对中国老龄化议题进行了较为系统的探索并形成了丰富的学理性成果。未来仍需进一步加强对中国老龄化趋势走向预判、老龄化风险预判的预测研究,为政府提前应对老龄风险提供重要决策参考。其四,充分利用现代科技进步的成果,借助互联网、大数据、人工智能等先进技术工具的帮助,进一步提升对预见老龄风险的科学度、精准度和提前度。

参考文献:

- [1]朱荟,陆杰华.老龄社会新形态:中国老年学学科的定位、重点议题及其展望[J].河北学刊,2020,(3).
- [2]陆杰华,汪斌.长寿社会下全球公共治理新动向研究[J].中国特色社会主义研究,2019,(6).
- [3]吴炳义,董惠玲,王媛媛,张晓青.我国老年人口失能判别及其对健康预期寿命影响分析[J].人口学刊,2019,(1).
- [4]魏蒙,王红漫.中国老年人失能轨迹的性别、城乡及队列差异[J].人口与发展,2017,(5).
- [5]陈卫,段媛媛.中国老年人的空巢时间有多长?[J].人口研究,2017,(5).
- [6]王磊.中国独居老年人及其养老问题分析——基于2000、2010年全国人口普查汇总数据的初步考察[J].老龄科学研究,2017,(7).
- [7]景晓芬.老年流动人口空间分布及长期居留意愿研究——基于2015年全国流动人口动态监测数据[J].人口与发展,2019,(4).
- [8]杨菊华.流动时代中的流动世代:老年流动人口的多维特征分析[J].人口学刊,2018,(4).

- [9]王丽丽. 单位认同与社区认同的互构[D]. 吉林大学博士学位论文, 2017.
- [10]胡湛, 宋靓琪, 郭德君. 对中国老龄社会治理模式的反思[J]. 学习与实践, 2019 (11).
- [11]陆杰华, 郭冉. 从新国情到新国策: 积极应对人口老龄化的战略思考[J]. 国家行政学院学报, 2016 (5).
- [12]胡湛, 彭希哲. 应对中国人口老龄化的治理选择[J]. 中国社会科学, 2018 (12).
- [13]党俊武. 新时代中国老龄产业发展的形式预判与走向前瞻: 上[J]. 老龄科学研究, 2018 (6).
- [14]朱耀垠. 拓宽老年人参与基层社会治理的新途径[J]. 社会治理, 2016 (6).
- [15]芦恒, 郑超月. “流动的公共性”视角下老年流动群体的类型与精准治理——以城市“老漂族”为中心[J]. 江海学刊, 2016 (2).
- [16]赵婷婷. 我国养老机构的地位、性质及运行方式研究[J]. 社会工作, 2012 (5).
- [17]李友梅, 相凤. 我国社会治理共同体建设的实践意义与理论思考[J]. 江苏行政学院学报, 2020 (3).
- [18]杜鹏, 王永梅. 改革开放40年我国老龄化的社会治理——成就、问题与现代化路径[J]. 北京行政学院学报, 2018 (6).
- [19]彭希哲, 胡湛. 公共政策视角下的中国人口老龄化[J]. 中国社会科学, 2011 (3).
- [20]薛泽林. 老年人在社会治理秩序重构中的作用[J]. 城市问题, 2016 (5).
- [21]张欣毅. 拓宽老年群体参与社区治理的路径[N]. 中国人口报, 2019-11-29.
- [22]翟振武, 刘雯莉. 人口老龄化: 现状、趋势与应对[J]. 河南教育学院学报(哲学社会科学版), 2019 (6).
- [23]张春明, 张岭. 前瞻性治理: 风险社会背景下我国政府治理范式的有效选择[J]. 甘肃理论学刊, 2017 (6).

责任编辑 黄杰

Transformation of the Social Governance Model for Urban Elders with the New Form of Aging Society

LU Jie-hua & WEI Xiao-dan

(Department of Sociology , Peking University , Beijing 100871 , China)

Abstract: Since the new form of aging society came into being , the promotion of the transformation of social governance model for urban elderly groups is not only an inevitable choice for promoting the modernization of national governance system and governance capacity in the new era in the process of building “governance with Chinese characteristics” , but also an objective requirement for China to respond to the risks and challenges of the new form of aging society. With the new form of aging society , the urban elderly groups present new changes and new characteristics that are significantly different from the past , yet the tardiness nature of the existing governance models and institutional arrangements have caused difficulties for social governance. In order to proactively respond to the new challenges brought about by the new form of aging society , the social governance of urban elderly in the New Era should focus on the shift to “holistic governance” in governance model , the shift to “full population and full life cycle” governance perspective , and the shift to “forward-looking governance” in governance concept. It is important to explore new pathways in social governance of urban elderly groups in the following aspects: innovating the social governance model of urban elderly groups , exploring new mechanisms for urban grassroots community governance , building an elderly-friendly society , improving the equality of basic public service supply , promoting the deep integration of medical and elderly care , and establishing complete risk evaluation mechanism.

Key Words: new form of aging society; urban elderly groups; social governance; new pathways