

# 老年津贴制度的构建困境与发展思路

## ——基于我国老年社会福利的发展战略

贾海彦

**摘要：**老年津贴作为老年社会福利事业的制度载体，不仅为贫困老年群体提供养老补贴，在经济社会发展到一定程度之后，还肩负起老年福利事业的责任，承载了社会救助、社会保险和社会福利多层次职能。我国现行老年津贴的相关制度内涵界定模糊，功能紊乱，存在众多制度设计上的误区。文章基于我国老年社会福利的发展战略，深入挖掘老年津贴制度构建的困境，统一对制度内涵和价值观的认识，并提出了具体的发展思路。

**关键词：**老年津贴制度；老年社会福利；制度困境

### 作者简介



贾海彦，女，山东潍坊人。山东财经大学公共管理学院副教授，经济学博士，硕士生导师，劳动与社会保障教研室副主任。研究方向：劳动与社会保障研究。

中图分类号：C913.7

文献标识码：A

文章编号：1009-7724

(2012)07-0002-05

收稿日期：2012年5月10日

基金项目：本文系山东省社会科学规划重点项目《山东省新型农村养老保险可持续发展研究》（批准号：10BJGJ03）阶段性成果。

### 一、问题的提出

老年津贴制度作为一种普遍的、非缴费型的养老金保障计划，在世界大部分国家存在，表现为国民年金制度、国民基本养老金、老年福利制度、高龄津贴制度等多种形式。老年津贴制度普遍性和福利性的特点，意味着它的建立与否是一国老年社会保障从社会救助、社会保险型向社会福利型迈进的重要标志。

关于我国是否要建立老年津贴制度，争论由来已久，理论界和实践界交叉互动进行，可分为三个阶段：（1）在较早期，为弥补旧农保的制度缺陷，立足于社会救助层面，建议对农村老年人口提供老年津贴，如杨立雄（2006）、申策（2006）等；此后，与新农保试点（2009）同时并行，很多学者认为应当将老年津贴制度作为农村养老保障制度的第一支柱或必要补充，如杨德清（2008）、陈志国（2009）等，也有学者试图将老年津贴整合到农村社会养老保险制度当中去，将老年津贴与个人账户相结合，实行养老金的结构性价发，如何文炯（2009）等。（2）随着我国经济、社会发展水平进入一个更高的层次，开始跨出农村范畴，将老年津贴作为基本养老保险制度的必要补充。如郑功成等人（2008-2011）提出，对我国未来不能从公职人员养老保险、职工基本养老保险和农民基本养老保险制度中获得养老金的城乡居民，可以享受高于最低生活保障线或贫困救济线的老年津贴，它与其他三项社会保险共同构成了“三险一贴”的基本养老保障制度体系的第二个层次，旨在建立覆盖全民、没有漏洞的养老保障体系，保证“人人老有所养”最终目标的实现。在实务界，我国绝大多数省市两级，对80岁以上的老年人（个别省市放宽至80岁以下）都实行了高龄津贴制度，民政部在2010年正式公布在全国实行统一的高龄养老津贴制度，2009年、2011年新农保和城镇居民社会养老保险制度相继试点，对年满60周岁的城乡老年人提供了每月55元的非缴费型养老金。（3）之后研究集中在该制度的定位、发展和推进诸般问题上。如邓大松（2011）等建议构建立足社会福利层面的适度普惠型高龄津贴制度；柳清瑞（2010）对老年津贴的需求状况和财政供给可行性给予了论证，龙朝阳等（2011）试图利用非缴费型国民基础养老金计划去修正养老金统账结合筹资模式对资源配置的扭曲效应。郑功成（2011）认为我国已经进入以社会福利为主的社会保障发展阶段，意味着老年津贴制度是我国将要构建的福利型养老保障制度的重要组成部分。

总体来看，上述研究存在以下问题：

（1）缺少制度间的关联性分析。当前的制度设计是试图在有限财政的约束下，实现与社会养老保险类制度的糅合，如有的地区将新农保中的中央政府拨付的基础养老金与地方政府补贴合并，与个人账户实行结构性计发，也有学者试图利用非纳费型基础养老金去取代统筹账户部分，均无视基础养老金、统筹账户、个人账户等各类制度间的不兼容问题，难以协调制度覆盖下的不同利益群体，为今后制度间的衔接以及较迫切的社会保险税费改革设置了障碍。

（2）缺乏伦理价值和政治倾向方面的规范性探讨，对老年津贴制度在我国未来福利社会建设中的定位缺乏价值共识。老年津贴作为弥补旧农保的制度缺陷被提出，带有认识上的轻视和制度设计上的随意性，之后虽然覆盖城乡居民，但始终是补缺型的依附性制度，各地试点不一，或将老年津贴归于社会救助层面，或将其与社会保险捆绑，或将高龄津贴等同于老年津贴。缺乏从经济社会大背景中认识和理解该制度的本质特征和重要意义，缺乏从民众角度分析制度的愿意和要求，从而难以把握制度构建和发展的根本方向。

本文立足于我国老年社会福利的发展战略，探讨制度构建中存在的困境，从价值理念视角设计未来的制度发展思路，以图为今后老年社会福利事业的发展提供可行的制度载体。

## 二、我国老年津贴制度构建的困境分析

老年津贴制度内涵十分丰富，可以延伸至社会保险、社会救助和社会福利各个层面，与其他保障制度互相搭配，互相弥补。但是，这种制度的融合是以承认制度间的不兼容为前提的，如果盲目进行制度间的“混搭”，必然导致制度的异化和肢解。这些混乱，正在我国的制度构建中上演。

### （一）老年津贴与社会养老保险制度不兼容的困境

#### 1、概念上的澄清

投保资助型社会养老保险制度的依存基础是劳资缴费关系，这是制度存在的前提，要求缴费义务与享受养老权利间的对等。在很多奉行缴费三三制原则的国家，政府主要是起财政兜底的作用，对未来可能发生的养老金支付风险提供最后的担保，这种财政补贴是不确定的、被动的、第三方的，决定了社会养老保险有限的财政属性。我国基本养老保险制度，将个人账户与统筹账户捆绑，进一步强化了社会养老保险的私人品属性。而老年津贴制度是一种纯公共品，是政府重要的公共服务职能，资金来源于政府财政拨款，不需要公民履行缴费义务。因此，老年津贴与社会养老保险的内涵和产权都存在本质上的差异，它们各自承担了不同的养老功能，功能上可以互相配合，但资源产权和制度操作难以“混搭”，强制性的捆绑会破坏社会养老保险的私人品属性，侵害养老资源的部分私人财产权，损害制度功效的发挥。

#### 2、制度设计上的误区

我国现行新农保和城镇居民社会养老保险制度中的基础养老金部分，由政府承担每人每月55元的补贴，就目前的实际操作来看，并不与事先缴费相捆绑，本质上已具备普惠型老年津贴的性质，是一种纯公共品。但是，制度规定基础养老金需计入统筹账户，与个人账户实行结构性计发，意味着纯公共品又被赋予了私人产权属性。养老资源产权上的混搭导致的后果是明显的：（1）削弱了个人账户的激励作用，严重挫伤居民特别是临界年龄居民的参保积极性。对临界年龄居民而言，他们履行缴费义务的行为已失去了大部分意义，缴与不缴都无碍享受每月55元的补贴；（2）缩小了老年津贴制度的普惠范围，异化其功能。目前的基础养老金并不是真正意义上的老年津贴，与个人账户捆绑的制度设计，使其变为对已满60周岁老年人历史欠账的一种补偿（类似于城镇企业职工养老保险的“老人”和“中人”含义），随着这些“被欠账”群体的逐渐消失或身份的转化，这种补偿款将会逐渐退化成为一种边缘性的救助制度，直至失去存在的必要。（3）致使政府角色“错位”，对于农民和城镇非从业居民而言，前者为自雇佣者，后者为非劳动者，均不存在劳资缴费关系，而三三制的缴费原则，要求政府扮演他们的雇主，使得政府的缴费行为具有公共性和私人性双重属性，政府的财政行为遭到扭曲。

### （二）老年津贴被社会救助制度固化的困境

#### 1、概念上的澄清

社会救助是指国家和社会为保证每个公民享有基本生活权利，对贫困者提供物质帮助，以维持社会成员的最低生活水平。社会救助是一种纯公共品，完全由政府财政拨款，惠及满足被救助资格的国民。在很多国家，老年津贴制度都具有社会救助的制度功能，对没有正式养老金覆盖或者处于极度弱势的老年人提供物质帮助。随着经济社会发展水平的提高，老年津贴制度呈现递进性和多层次性特点，其功能不止于满足人们的基本生存权，更为重要的是对基于共

享原则下的社会化老年福利需求的满足,提供广泛而全面的福利保障。这种制度间的演进升级受到一国经济社会发展阶段、政府执政理念、财力的约束,强化制度自身对演变路径的依赖,制度被固化。

## 2、制度设计上的误区

基于当前国情,我国现行的具有老年津贴性质的各类养老金补助,以补缺型制度定位存在,即使是高龄津贴制度,因为水平过低仅具有象征性意义,也难以归于福利层面。因此,老年津贴制度尚处于初级阶段,即社会救助层面。而我国老年福利社会发展的战略势必要求一个内涵更丰富、功能更全面、具备一定社会福利功能的老年津贴制度,以满足民众的需求。但是,纵观我国社会保障制度变迁路径,以提高民生保障为核心任务的制度构建理念是被束缚在我国政治体制自上而下的改革路线之内的,政府几乎是唯一的“改革推手”,同时,在老龄化成本的不断加剧的背景下,老年福利事业的发展带来的直接后果是政府财政负担的加重,致使政府推动改革的动力严重不足。因此,老年津贴制度极易被固化在社会救助层面,难以向社会福利层面迈进。

### (三) 传统福利模式制约了老年津贴制度的社会化建设

#### 1、概念上的澄清

社会福利是以共享为基本原则,由政府主导,以满足社会成员的福利需求和不断改善国民的生活质量为目标,通过社会化的机制提供相应的社会服务与津贴,它的功能不再是满足国民因生存而需要的单纯的物质生活保障,而是增进精神生活保障和促进个人全面发展。社会福利的制度内涵受到一国经济和社会发展水平的制约,当社会发展到物质更加丰裕、民生诉求持续升级的更高阶段后,各种福利服务等需求便会成为绝大多数社会成员的选择,而政府为满足这种普遍性需求,大都会将发展各项社会福利事业置于前所未有的重要地位,并通过社会福利制度安排更加全面地维护社会公平和实现共享国家发展成果的目标,因此,社会福利便逐渐在整个社会保障体系中占据更为重要的地位。

#### 2、制度设计上的误区

建国以来,我国的社会福利一直滞后于社会保险、社会救助的发展,并存体系残缺、多元分割、制度紊乱、功能异化等缺陷,有限的福利安排通常都与劳动者从业身份或单位相关联,被分割为财政价格补贴、民政福利和企业或单位办福利三大板块,将职业福利等同于社会福利,城民专享,单位、行业间封闭运行。改革开放以后,企业或单位办福利在机关事业单位和垄断企业仍然存在,并成为某些群体的特权而被固化;民政福利呈碎片化状态且供给水平低下,如农村的“五保户”、高龄津贴制度、福利院和敬老院的建设、在医疗保健、交通、文化服务方面各省市形式不一的某些免费或者优先权利等。可见,现有的老年福利制度并不具有公平、正义、共享的价值理念,也不具备增进精神生活保障和促进个人全面发展的功能。统一的制度载体的匮乏,导致供给主体、资金来源、功能建设都受到制约,难以承载未来老年社会福利发展的战略需求。

### 三、我国老年津贴制度的发展思路

一般意义上的老年津贴制度,不仅肩负了为无养老金的贫困老年群体提供基础养老金的责任,在经济社会发展到一定程度之后,还承载起老年福利事业的责任。因此,老年津贴制度建设不可能一蹴而就,需要立足于国情,依照制度演变路径,准确定位,明确发展思路,从而推动老年津贴制度沿着一般意义上的普惠与有差别的分享,向更高层次上的合理分享与公平普惠的发展路径演进。

#### (一) 老年津贴制度发展的三阶段

工业化国家老年津贴制度都经历了大致三个阶段,每个制度阶段都蕴含了不同的价值理念和制度功能。

##### 1、起步阶段

起步阶段,受制于发展不足、经济落后、财力薄弱的宏观背景,政府秉承效率优先兼顾公平的价值理念,经常采取试验方式,追求社会保障制度的快速覆盖,一定程度上以牺牲公平为代

据有关资料显示,截止2011年,我国已有14个省份建立,总共惠及800万老人,但是大多数省份把补贴标准定在80岁,有的地方甚至定到100岁,而我国80岁以上的老人只占老年人口的15%,90岁以上的只占1.5%,100岁以上只占千分之一;并且补贴水平较低,落实省份只有象征性的60块钱一个月。

[http://www.cnr.cn/jingji/caijingguan/201107/t20110705\\_508183167.html](http://www.cnr.cn/jingji/caijingguan/201107/t20110705_508183167.html). 2011-07-05.

郑功成. 中国社会福利改革与发展战略:从照顾弱者到普惠全民[J]. 中国人民大学学报, 2011(2):47-60.



价。在宪政秩序的约束下，民众仅有对老有所养的基本人权的诉求权。这些都决定了政府将老年津贴制度作为弥补起步不久的社会养老保险制度缺陷的手段，立足于社会救助层面对那些制度转轨中无缴费能力、无任何养老金覆盖的老年贫困群体，提供低水平的养老金。

## 2、发展阶段

随着经济社会的发展，政府手中掌握的公共财政资源不断增多，保障和改善民生的能力大大加强，社会保障事业向着定型、稳定和可持续的发展阶段迈进。民众除了要求适度的养老保障外，对老年福利的诉求也开始多样化。这些都决定了政府以公平、正义为价值理念，建立旨在缩小养老金城乡社会差距的适度普惠型的老年津贴制度，对无养老金和低水平养老金覆盖的老年群体的津贴水平大大提高。但是，受制于客观经济、社会发展水平的制约，政府只能以基本公共服务均等化为理念，福利性老年津贴的发展规模仍然有限，仅对高龄群体、老年住房、养老服务较为迫切且基本的福利需求项目提供物质补贴，老年津贴制度赋予老年群体共享社会发展成果的功能十分有限。

## 3、发达阶段

该阶段，国民收入已迈入发达国家行列，公共服务型政府也已成熟，共享成为公平与正义之后的核心价值理念，民众对共享社会发展成果的诉求力度也十分强大。政府着力构建旨在提高老年人福利水平的普惠型老年津贴制度。该制度打破孤寡残疾高龄老年群体的界限，向更广阔的领域延伸，承载起维系每一个国民步入退休直至死亡整个过程的体面与尊严的任务，建立广泛而全面的社会化老年福利与救助，除了基本的、物质形式的老年救助与福利需求外，更主要还包括物质与精神相结合的对老年人的长期护理和临终关怀等。

中国社会科学院：《产业竞争力蓝皮书》，2012年12月。

表1 老年津贴制度的发展阶段与价值基础

发展阶段	制度内容	价值基础
起步阶段	目标：弥补社会养老保险制度缺陷 覆盖群体：无缴费能力、无任何养老金的老年贫困群体 待遇：提供低水平的养老金	政府：补缺型的社会救助，制度的快速覆盖优先于对公平的追求 民众：对边缘性基本养老保障权的诉求
发展阶段	目标：广泛适度的老年津贴与有限群体福利性老年津贴结合 覆盖群体：无缴费能力、无任何养老金的老年贫困群体和高龄、独居、失能等老年群体 待遇：普遍适度的养老金，高龄津贴，老年住房、养老服务等选择性福利	政府：公平、正义下的基本公共服务均等化，非均等化的特殊福利 民众：对人人老有所养和有限福利的诉求
发达阶段	目标：广泛而全面的老年福利与救助 覆盖群体：一般意义上的全体国民 待遇：多层次的老年社会福利	政府：公平、正义、共享下的公共服务均等化，旨在提高老年人福利水平的普惠型老年津贴制度 民众：对社会化公共福利和共享社会发展成果的诉求

我国已成为中上等收入的新兴工业化国家，从经济和社会发展阶段来看，正在向着福利性社会保障制度的发展方向迈进，决定了老年津贴制度的建设正处于第二阶段向着第三阶段迈进。因此应当抓住这一时期，创造有利条件，推动制度演变的进程。

### （二）对现行制度修正的若干建议

我国当前老年津贴的相关制度，尚存在许多设计上的误区，制约了制度向更高层次的迈进，需要进行修正，从而扫清障碍，推动制度的前进。

#### 1、明晰养老资源产权，实现老年津贴与社会养老保险制度的剥离

老年津贴与社会养老保险资源在产权属性上的不一致，决定了不可能实现制度内兼容，试图通过老年津贴去修正统账结合模式的制度缺陷，只会适得其反，造成新的混乱。因此，应当在完善基本养老保险制度的前提下，实现老年津贴与社会养老保险制度的剥离，对于每月55元的政府补贴，应当将其作为一般性老年津贴，还原其非缴费的、普惠式本质，实现制度的独立性，并赋予其两个层次的功能：一是提供养老社会保障的最后一道安全网，确保无养老金或贫困老年群体获得养老金补贴，在分配过程中要仔细甄别享受群体，避免与其他的保障计划重复，提高资源的利用率；二是在政府财力约束下，适度提高津贴水平，实现功能的延伸，对老年人多样性的基本

生活需求进行补贴,包括高龄养老、医疗、交通、住房、娱乐等方面的基本需求。一般性的老年津贴具有公平、正义、共享的制度原则,要求政府扮演主导性角色,承担起公共投入之责,需纳入财政预算,提供稳定的资金来源。

## 2、打破传统福利桎梏,整合老年福利资源,进行社会化建设

与职业、户籍挂钩的传统福利模式,在福利事业建设中造成了最大的不公平,必须要打破这一桎梏,整合分散的老年福利资源,进行社会化建设,如:将职业性福利从企业和用人单位剥离,通过职业年金制度的建设,还原职业福利作为补充性养老保险的本质,真正成为企业独立运作的人力资源计划,政府监管;将原有政府举办的福利机构社会化为独立的社会组织,将原有的企业举办的福利组织转变为公共福利组织,实现民众的共享;打破城乡分割、群体分割、体制内外分割的社会福利服务格局,城乡统筹,共同发展,实现资源的有效整合;立足于老年社会福利的发展战略,将老年社会福利事业作为一项产业,鼓励市场和社会资源的加入,对政府形成激励机制,发挥其能动性,使政府成为老年福利事业的得力推手和催化剂。

### 参考文献:

- [1]杨立雄.建立非缴费型的老年津贴——农村养老保障的一个选择性方案[J].中国软科学,2006(2):11-21.
- [2]申策,John Williamson.中国农村老年人最低社会养老金制度的必要性、可行性和可能的社会效益[J].中国农村经济,2006(8):50-55.
- [3]杨德清,董克用.普惠制养老金——中国农村养老保障的一种尝试[J].中国行政管理,2008(3):54-58.
- [4]王榕彬.非缴费型农村养老保险制度的构建[J].台湾农业探索,2008,(4):78-80.
- [5]郑功成.中国社会保障改革与发展战略——理念、目标和行动方案[M].北京:人民出版社,2008:161-162.
- [6]龙朝阳,申曙光.中国城镇养老保险制度改革方向:基金积累制抑或名义账户制[J].学术月刊,2011(6):96-93.