

# 发展与人权：关于老龄化问题的思考



孝敬老人是中华民族的传统美德。

● 柳华文

世界全球化的同时，老龄化的趋势也更加明显。老龄化问题是中国在新世纪必须面对，而且必须未雨绸缪的大事情。本文拟结合发展与人权的关系，从人权角度谈一下应对之策。

## 一、我国的老龄工作：全面迎接挑战

根据国家统计局全国1%人口抽样调查最新统计结果显示，截至2005年底，我国65岁及以上老年人口达到10055万人，占全国总人口的7.7%。这

意味着我国人口正处在急剧老年化时期。发达国家也经历了人口由年轻型向年老型转变的过程，不过他们经过了30至40年的时间，而我们只用了10年左右时间。

据权威部门预测，到2010年，中国60岁及以上老年人口将达到1.74亿，约占总人口的12.78%。其中，80岁以上老年人将达到2132万，占老年人口总数的12.25%。按照这一预测，中国人口老龄化高峰期将在2030年到来，应对人口老龄化的战略准备期只有短

短25年的时间。

有国外学者将中国老龄化的问题归纳为以下三点：1、工作人口会因老龄化问题下降。报告指出，中国的工作人口到2015年将达到一个顶峰，随后下降。到21世纪中叶时，中国将失去18—35%劳动力大军。2、中国老年人口的增长速度会加快。35年前，中国的儿童对老人的比例是6：1。但今后的35年中，这个比例会扭转为1：2。中国的人口转型正在急剧变化。到21世纪30年代，中国人的平均年龄会比美国人大。



活跃在农贸市场的老年人

3、老龄保障体系不完善。如果中国不在这方面进行改革，那么未来将有成百上千万的老人缺乏退休金、医疗保险和家人的照料。<sup>①</sup>

这些判断都是令人警醒的，但是另一方面，其假设性的前提是，中国现有社会发展态势不改变、现有的政策和机制不发展或者发展很不充分。其实，随着我国经济与社会的全面发展，通过政府和全社会对老龄化现象的重视并采取有效措施加以应对，很多问题是能够得到缓解或者解决的。

在笔者看来，最大的一个挑战莫过于对老龄化现象不重视，或者虽然重视，却缺乏全面、正确的认识。比如，有的人仅从经济成本的角度孤立地看待老龄化，有的人仅关注老年人基本的生活保障，缺乏全面的权利视角。

尽管我国在应对人口老龄化方面面临着诸多挑战，但是，经过长期的努

力，老龄工作已取得了一些令人瞩目的成就，包括：1、我国城镇以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为主要内容的社会保障制度已经基本建立。2、积极推进基于《宪法》和《老年人权益保障法》的老年政策法规体系建设，老龄事业的发展有了较好的制度保障。3、建立健全了老龄工作组织网络，目前我国已初步形成了政府组织与非政府组织相结合的老龄工作组织网络。4、从中国实际出发，提出了“老有所养、老有所医、老有所教、老有所学、老有所为、老有所乐”发展目标，全面反映老年人的需求，并在此基础上全面开展工作。5、伴随经济的快速发展，部分地区开始尝试新的突破，强化老年人权益的保障。比如，在北京，从2008年1月1日起，凡年满60周岁以上的本市城乡无社会保障老年人，每月可领取福利养老金。这是全国第一个统筹城乡、标准一致的福利性养老保障办法。

从宏观角度说，我国作为一个人口大国、一个发展中国家，社会保障覆盖面不全，发展不平衡，保障水平还比较低。在这样的情况下，中国尊老爱幼的社会和文化传统是非常重要的。这一传统在保障老年人权益方面发挥了重要的作用。

我国政府高度重视老龄工作，先后颁布实施《中国老龄工作七年发展纲要（1994—2000年）》、《中国老龄事业发展“十五”计划纲要（2001—2005年）》和《中国老龄事业发展

“十一五”规划》。2006年9月21日经国务院批准的《中国老龄事业发展“十一五”规划》提出了中国“十一五”期间老龄事业发展的总体目标：继续增加财政对社会保障的投入，多渠道筹措老年社会保障基金，合理确定保障标准和方式，逐步建立广泛覆盖、持续发展，与经济社会相适应，与其他保障制度相衔接的老年社会保障体系。积极推进方便老年人生活的基础设施建设，建立健全适应家庭养老和社会养老相结合的为老服务网络。

2006年12月，中国政府发表《中国老龄事业的发展》白皮书，既总结了我国老龄工作的成就，又全面阐述我国的相关政策和发展方向。其内容涉及：老龄事业国家机制、养老保障体系、老年医疗保健、为老社会服务、老年文化教育、老年人参与社会发展、老年人合法权益保障七大部分。

目前中国《老年人权益保障法》已经走过12年的历程，它为保障老年人的合法权益，为依法加强老龄工作和发展老龄事业发挥了重要作用。为了与时俱进，吸收全国各地先进经验，与国际人权公约等接轨，使之更加科学和完善，以依法保障老年人合法权益，促进老龄事业发展，全国人大常委会已通过《老年人权益保障法》修改决议，《老年人权益保障法》已正式进入修订工作程序。现在，该法的修订引起了社会的广泛关注和热烈的讨论。<sup>②</sup>

我们可以期待，随着政府决策和国家立法层面的完善和强化，老龄工



作水平将会取得更大的进步。

## 二、重视老年人的人权：联合国的推动

人口老龄化是一个世界性的问题。根据联合国的统计，在20世纪里，人口寿命发生了巨大变化，平均预期寿命从1950年起延长了20岁，达到66岁，预计到2050年将再延长10岁。人口结构方面的这一长足进展以及21世纪上半叶人口的迅速增长，意味着60岁以上的人口将从2000年的大约6亿增加到2050年的将近20亿。预计全球划定为老年的人口所占的比率将从1998年的10%增加到2025年的15%。

在发展中国家，这种增长幅度最大、速度最快，预计今后50年里，这些国家的老年人口将增长到4倍。而且，发展中国家却同时面临发展问题和人口老化问题。

为了应对全球的老齡化问题，联合国已经采取了一系列行动：

1982年召开的维也纳第一次老齡问题世界大会批准了《国际老齡问题行动计划》。计划就就业与收入保障、健康与营养、住房、教育与社会福利等方面提出行动建议。它把老年人视为独特的、活跃的人口组别，这一人口组别具有多种能力，有时具有特殊的医疗保健需求。

1990年12月14日，联合国大会通过45/106号决议，指定10月1日为国际老年人日。

1991年，联合国大会通过《联合国老年人原则》，确立了关于老年人地位的五个方面的普遍性标准：自立、参与、照料、自我实现、尊严。

1992年（即《国际老齡问题行动计划》批准10周年），联合国大会召开了老年问题国际会议，通过了《老齡问题宣言》，指明了进一步执行《行动计划》的方向，并宣布1999年为国际老年人年。国际老年人年庆祝活动的概念框架要求研究4方面的问题：老年人的处境；终身的个人发展；代与代之间的关系；发展与人口老齡化之间的关系。国际老年人年的统一主题“建立不分年龄人人共享的社会”在今后几十年中将继续得到推动。

2002年在马德里召开的第二次老齡问题世界大会为21世纪的老齡问题谱写了新篇。会议发起了有关老齡问题的新的国际行动计划，要求各成员国务必在以下三个领域努力实现：老年人与发展；关注老人健康与福利；为老人创造良好环境。它呼吁：必须将全球老齡化发展过程纳入更大的发展过程。而且，把老齡问题纳入全球议程的主流至为重要，必须做出一致努力，以便对政策一体化采取广泛公正的观点，其任务是把老齡化问题同其他社会经济发展和人权的框架联系在一起。<sup>⑤</sup>

人权有普适性，老年人除如同一般人一样适用《世界人权宣言》、《公民权利和政治权利国际公约》、《经济、社会和文化权利国际公约》等所规

定的各项基本权利的一般规定外，更适用国际人权公约和相关文件中的特殊规定，特别包括《世界人权宣言》的第2、22和25条，《公民权利和政治权利国际公约》的第2、7、10和17条，《消除对妇女一切形式歧视公约》的第11、12和14条等。

在人权公约的解释性文件中也广泛涉及老年人的人权。比如，《经济、社会和文化权利国际公约》的条约机构经济、社会和文化权利委员会在1995年通过了第6号一般性意见，专门阐释“老齡人的经济、社会和文化权利”。在它通过的关于健康权等的一般性意见里，也有专门涉及老年人权利的内容。

经各国签署和批准的国际公约是具有法律约束力的，而不直接具有法律约束力的宣言和决议同样具有重要的作用。这些国际文件能够反映国际社会关于应对老齡化问题、保障老年人权利的最新进展，在相关领域发挥着规范和指引的重要作用，并可以为将来起草和通过更高规格的法律文件奠定基础。

因此，笔者认为，是否可以在条件成熟时，起草、通过综合性的保障老年人人权的国际公约，或者可以针对发展中国家面临的突出问题，制定专门的文件、建立特殊的机制。这是值得关注的的事情，也是对国际社会的挑战和考验。

## 三、发展中的人权视角：应对人

## 老龄化问题的思考

在国际社会,发展、安全和人权已经成为核心议题,它们正是联合国发展的三大支柱。人权的主流化已经成为一个不争的事实。联合国人权理事会的建立和发展是这一趋势的典型,而既有的国际组织和机构也都纷纷在功能定位和实践运作中纳入了人权的视角。

国内人权发展同样呈现此趋势。在经济的迅速发展为世人瞩目之际,更多地关注生存质量和公民对国家和社会的民主参与已经成为必然。目前,关注民生成为我国社会发展的强音、政府工作的重要目标。在此背景下,从人权的角度考虑老龄化问题,会有什么启发呢?

从经济学的角度看,劳动力短缺、养老金支出增加等是老龄化社会的特征。而目前,尤其在我国的农村地区,养老的经济负担很大程度上是由社会或者说家庭承担着。人们常说,中华民族有尊老爱幼、孝顺老人的美德和优秀传统。

这种道德或者文化传统也需要有来自国家的强有力的支持。有学者建议,当公民正在赡养老人时,他们应当可以在个人所得税等方面获得一定的优惠和支持。<sup>④</sup>当赡养老人成为成年子女难以承担或者不可能承担的任务时,国家应当出面。政府的支持不仅仅是对劳动者在年老时对其一生所作的社会贡献的一种回报,更是一份对其

公民的保障责任。

为了减轻国家的养老金负担,也考虑到当今社会医疗和健康水平的提高、人口寿命的不断延长,可以在尊重劳动者本人意愿的情况下适当延长退休年龄。这是社会发展必然的趋势,也是某些国家应对老龄化问题的措施。可是它是否在我国行得通呢?

不论是为了工作,还是为了生活,老年人与时俱进地掌握一些知识和技能是必要的,这就有必要保障老年人享有受教育权。有人私下里说,保障儿童的受教育权,是为了国家的明天;要赋予并保障老年人的受教育权,很可能是打水漂了。老年人除了社会保障权利之外,还应不应该享有其他权利?众所周知,老年人也是人,这样的设问似乎显得荒谬。可是,从现实情况来看,它正是我们面临的挑战。

如果老年人真的可以推迟退休时间,或者过了退休年龄还可以发挥余热,这意味着他们是健康的,他们获得了适当的知识和能力方面的及时更新,而且他们能够感觉到尊严和快乐。如果他们健康、幸福和充实的童年、中年,很可能就会有一样充满意义的老年;如果他们的权益真正得到全面的保障,他们才可能满足自己的人生需要,同时在老龄化社会中产生积极而不是消极的作用。我们发现,联合国和我国政府所倡导的全面看待老龄化问题、满足老年人的全面的需要是非常正确的。

因此,笔者认为,切莫将老龄问

题当作老龄阶段才出现的问题,也切莫将老龄问题简单地看成经济问题。

国家要增加投入,提高老年人的社会保障水平,扩大其覆盖面,更要全面关注老年人的需要,保障他们的各种权利。

总之,我们的发展是以人为中心的发展,这里的人是全面的,既包括成年人,也包括未成年人;既包括青年人、中年人,也包括老年人。我们的经济与社会的发展与人权的发展,相辅相成,互相促进,是建设和谐社会的三条主线。■

(作者:中国社会科学院法学研究所副研究员,科研外事处处长)

## 注释:

① Richard Jackson and Neil Howe, *The Graying of the Middle Kingdom*, Center for Strategic and International Studies(CSIS) and Prudential Foundation, April 19, 2004 中文版,理查德·杰克逊、内尔·霍华德著,周健工译:《银发中国:中国养老政策的人口和经济分析》,见[http://www.csis.org/media/csis/pubs/GrayingKingdom\\_ch.pdf](http://www.csis.org/media/csis/pubs/GrayingKingdom_ch.pdf)。

② 不同学科,包括法学界的学者们正在积极为《老年人权益保障法》的修订提出意见和建议。比如,李超:《老年维权之利剑》,上海人民出版社2007年版,第232至235页。

③ 联合国文件:《2002年马德里老龄化问题国际行动计划》,A/CONF.197/9。

④ 席月民:《我国个人所得税法有待进一步完善》,载《中国社会科学院院报》2007年4月3日。