

发展慈善事业, 破解老龄化困境

齐红倩^A, 李民强^B

(A 吉林大学 数量经济研究中心; B 吉林大学 商学院, 吉林 长春 130012)

【摘要】随着用于弥补养老金缺口的财政补贴逐年增大, 我国未来财政不足将严重制约老龄事业的发展。受公共物品非效率性和道德风险的双重制约, 仅靠政府独立负担养老金的政策已无法有效应对我国日趋严重的老龄化问题。结合慈善事业发展的特点和趋势, 从“政民结合”视角探讨发展慈善事业对于解决我国老龄财政困境的可行性和必要性, 并提出相应的对策建议。

【关键词】慈善事业; 老龄财政困境; 政民结合

【中图分类号】 C913.7 **【文献标识码】** A doi: 10.3969/j.issn.1004-129X.2010.03.008

【文章编号】 1004-129X(2010)03-0042-06

【收稿日期】 2009-12-23

【基金项目】 2009年吉林大学基本科研业务费(哲学社会科学)种子基金项目: 居民消费需求动态演化与经济增长关联性研究(2009ZZ021)

吉林大学“985工程”“经济分析与预测哲学社会科学创新基地”研究项目: 基于自主创新结构特性的激励机制研究

【作者简介】 齐红倩(1962-), 女, 吉林长春人, 吉林大学数量经济研究中心教授, 博士生导师。

李民强(1985-), 男, 辽宁辽阳人, 吉林大学商学院硕士研究生。

一、我国老龄化面临的财政困扰

目前世界性的老龄化趋势在“史无前例地加快脚步”。我国60岁以上老年人口已达1.69亿, 并且以每年近1000万的速度增加。据我国人口普查及人口研究中心预测, 2030年前后, 我国60岁以上的老龄人口预计将增至4亿左右; 到2050年, 我国60岁以上的老龄人口总数将达到4.5亿, 占总人口的31.1%, 大大高于届时全球20%的平均水平, 与此同时, 我国15~59岁劳动人口将自2020年开始减少。与世界其他国家比较, 我国仅用了短短18年就达到了发达国家几十年甚至上百年才达到的人口年龄结构, 其步入老龄化社会的规模和速度远远超过发达国家, 这对我国未来包括储蓄、消费、劳动力市场、退休金、税收、医疗卫生、家庭组成等方面的社会经济发展将产

生重大影响。

应对老龄化的主要手段是完善基本的社会保障。发达国家是以充足的资源应对老龄化, 而我国则是以相对贫乏的资源面临老龄化问题。因此与发达国家相比, 我国面临的问题更加复杂。目前我国养老问题面临三个主要困难: 一是半数老年人基本生活缺乏社会保障, 社会养老金缺口较大; 二是整个社会的养老服务业滞后, 城市和乡村的基本福利设施为老年人预留的活动空间很少, 专供老年人的活动场所和设施比例也偏小;^[1] 三是缺乏针对老年人长期护理的基本设施, 目前全国只有2万多名有资质的养老护理员, 长期照料机构和护理人员严重缺乏。在这些困难中, 较为突出和亟待解决的问题是如何稳步增加老年人养老金问题。

作为社会弱势群体的老龄人口, 除了在身体

条件、受教育水平等方面受到一定限制外,在目前青年人就业难的社会现实中,有继续工作能力的老年人再就业也受到很大冲击,加上针对老龄人口的再就业制度不完善等因素的影响,老年人通过再就业获得养老费用的做法无法成为大多数老龄人口依靠的养老手段,因此具有社会保障性质的养老金仍然是老年人退休后生活资金的主要来源。对此,以社会保障制度为主体的社会福利体系是国家为老年人建立的必不可少的生活保障,也是大多数老年人赖以生存的基础保障。^[2]我国未来因人口老龄化导致福利支出的增加是必然的事实。

从理论上讲,依靠政府投入和政府财政支持是解决老龄化问题、维持未来社会政治经济稳定的前提。而目前我国养老体系面临的最主要问题就是财政对于弥补养老金缺口的脆弱性,主要体现在以下五个方面:

第一,用于老龄财政支出的公共资源面临冲击。我国还是一个“未富”国家,与其他发达国家“先富后老”的特点明显不同,我国社会老龄化问题不得不面对“未富先老”的局面。我国于1999年进入老龄化社会,但当年的人均GDP还不到1000美元,而发达国家步入老龄化社会时,人均GDP已经达到5000~10000美元,差距之大可略见一斑。目前,我国还未积累足够的财富应对已经到来的人口老龄化,政府在未来公共资源上的支出,将面临要求增加教育和培训经费的年轻人与老龄人口争夺公共资源的冲击,老龄人口在医疗保健和社会保险的支出将受到一定影响。与此同时,我国面临的财富积累和财富分配不平等问题也制约着老龄化的财政支出。

第二,我国社保支出增速过快、增量过大。1998年至2007年,财政对社会基本保障基金的补助从21.55亿猛增至1275亿,年均增幅达到57.4%,而同期财政支出的年均涨幅只有17.6% (《财政统计年鉴》2008)。据预测,从2010年到2030年,我国老龄人口发展规模将呈现一个加速状态,直到2030年达到峰值。可以预见,未来用于老龄化的支出占财政支出的比例将越来越大,这对我国的财政承受能力将是一个严格的考验。^[3]

第三,我国存在巨额的养老金缺口。1997年我国颁发《关于建立统一的企业职工养老保险制度的决定》该《决定》制定了社会统筹与个人账

户相结合的养老保险制度。但《决定》颁布之前退休及在职职工并没有足够的养老金积累,社会统筹资金无力支付,而政府又没有承担养老金改革转制成本,只能将新收的个人账户资金用于发放退休人员的养老金,造成了大量空账问题。从2004年到2008年,我国空账规模从7400亿增长到1.4万亿。对此,国务院2005年颁布了《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》首次提出要逐步做实个人账户,但执行效果很不理想。据《2008年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》显示,截至2008年末,13个做实个人账户试点省份共积累基本养老保险个人账户基金1100多亿元,这对于巨额的个人账户空账来说还远远不够。据世界银行测算,未来我国养老金缺口将高达9.15万亿,因此能否处理好空账问题,直接关系到我国财政的稳定性和经济的健康发展。^[4]

第四,在做实社保基金的具体操作上也存在诸多问题。政府在社保基金管理中可能存在的低效率、道德风险、行政干预过多和官员不作为等问题大大影响养老金做实效果。由于我国社保基金没有纳入财政系统,地方向财政部申请补贴时手续比较繁琐,部门之间协调成本高,虽然政府明确提出对地方试点进行补贴,但是有时往往会出现资金不到位的现象。同时,做实空账后伴随着基金增值保值的压力,并且由于国家对社保基金的投资范围有严格的限制,这在很大程度上也限制了社保基金的收益。

第五,发展老龄福利事业面临巨额资金需求和巨大人力需求。随着家庭结构逐步向“四二一”结构转变,传统居家养老模式的基础已经相当薄弱,老年人对社区服务的需求越来越大,如社区家务需求、社区护理需求、社区医疗需求等,这些需求都需要强有力的财政来保障。而目前我国财政对于养老金的支撑尚显乏力,对老年人社区发展的资金支持显然不能满足其实际发展的需要。再加上社区服务的社会参与率低、服务人员队伍不健全等因素的制约,社区服务建设始终无法满足老年人的需求。^[5]

可以看出,面对人口老龄化的挑战,我国财政支付能力还相当脆弱,这种脆弱性不但制约我国社会保障制度的发展,也会给未来老龄化财政支出部分带来巨大压力,我国完善社会保障制度还有很长的路要走。为此,寻求不同资金积累模式、

通过多种资金渠道补充和逐步增加我国财政对养老金发放的支持力度、降低政府财政脆弱性是当务之急。

为了制定高效率和高质量的社会保障制度,必须尽快打破仅限于政府财政支持的“传统方式”,确立跨领域提供社会保障基金的“新方式”。我们认为,能够协助政府满足今后社会老龄化多种需求的组织一定包括非营利团体,其中迅速发展的慈善事业团体是我们不能忽视的资金来源。在我国老龄化发展速度超过经济发展速度的前提下,大力发展现代慈善事业,以慈善事业发展作为补充完善财政的手段有其合理性,顺应社会发展趋势。将慈善资金流向社保基金、引进慈善事业的民间资本等方式,不但可以有效弥补财政的不足,而且对进一步完善我国社保制度和提高社区老年服务水平等都具有重要作用。

二、我国慈善事业发展与职能转变

慈善事业是建立在社会捐献基础之上的民营社会性救助事业。慈善事业从内容上看是个人、社会团体等自发的一种帮助他人的社会行为;从功能上看则是对社会保障的重要补充,起着第三次分配财富的作用。

(一)慈善事业与社会保障职能

在西方现代社会保障制度建立之前,慈善事业一直承担着社会保障事业的职能。从1657年在美国波士顿建立的苏格兰人慈善协会开始,到后来陆续在波士顿、纽约等地建立的圣公会慈善协会、爱尔兰慈善协会、德意志人慈善协会、法国慈善协会等,都是通过捐钱捐物帮助贫苦穷人,体现了一定的社会保障职能。^[6]但早期慈善事业无论规模还是作用都受到一定限制。随着现代经济的不断发展,现代慈善事业突破了早期的限制,慈善团体掌握了大量的慈善资源,其慈善事业已经形成制度化、规模化、正规化,在公益事业中扮演越来越重要的角色。尤其在救灾、教育、扶贫等多领域里发挥了重要的作用。随着老龄人口的不断增加,老龄群体也将成为慈善事业资助的主要对象。

(二)我国慈善事业的发展特点

《慈善事业发展规划纲要(2006~2010年)》的颁布,标志着我国慈善事业进入了一个跨越式发展阶段。据统计,2007年度我国国内公众与企业的捐赠额为223.16亿元,约占我国2007年

GDP的0.09%,比2006年增长123%。2008年公众与企业捐款更是达到了846亿,社会捐赠款物总额也达1070亿元,占GDP总量的0.356%,是2007年的3.5倍;同时增加志愿者1472多万人,年增长率达31.8%,可以说2008年开创了我国慈善史的新纪元。随着人民生活水平的逐步提高,慈善事业逐步深入人心,人们将更加关注慈善事业的发展。

目前我国慈善事业呈现出如下几个特点:

1. 善款流向突发性事件的比例高。在发生自然灾害时,慈善事业捐助出现了“井喷”现象。例如2008年雪灾和2009年汶川大地震等自然灾害的发生,引发了我国慈善事业捐助高潮,两次自然灾害所募款物达774.72亿元,占两年捐赠总量的72.3%。

2. 教育领域依然是受捐赠最多的领域。2008年,除了救灾外,助学、济困依然是最主要的善款流向。日常捐赠总量309.7亿元,其中47%用于教育领域,18%用于奥运及发展体育事业,22%用于扶贫济困等综合慈善领域,6%用于发展文化艺术事业和医疗卫生事业(见表1)。

表1 慈善捐赠流向

捐赠资金流向领域	比例
教育	47%
奥运及体育事业	18%
发展综合慈善事业	11%
文化艺术	6%
医疗卫生	6%
扶贫济困	4%
救灾	3%
环保	2%
新农村建设	2%
助老	1%
其他	0%
助孤	0%
助残	0%

资料来源:根据《2008年度中国慈善捐助报告》整理。

3. 志愿者服务体系进一步完善。各类志愿者队伍建设都取得了显著的发展。2008年,奥运会的举办和汶川地震都对志愿者产生了重大影响。无论是志愿者新增人数还是志愿者服务时间都比往年有较大提高。据《2008年度中国慈善捐助报告》显示,共青团、民政、红十字会三大系统共增加1472万志愿者,年增长率达31.8%。

4. 国内个人捐款首次超过企业。据统计,2008年我国大陆地区公民个人捐款达458亿元,

占捐款总额的 54%，远高于大陆地区企业捐款 388 亿元的数字。我国内地个人人均捐款为 34.66 元，是 2007 年人均捐款额（2.5 元）的近 15 倍。

从慈善款的流向看，主要涉及到教育、文化艺术、医疗卫生等领域，未来这些慈善职能必将在老龄化社会有所发挥。以老龄人口为主的教育、文化、医疗的需求将超过社会其他群体。随着我国人口老龄化的加剧，未来慈善事业发展重心必然向老龄化倾斜，其慈善业的发展职能也将发生一定的转变，从较为单一的社会救助事业扩展到参与社会发展的过程中。

（三）我国未来慈善事业发展趋势

近年来，我国慈善事业自身特点和发展趋势将使慈善事业在解决我国老龄化问题中发挥建设性作用，未来慈善事业资金将成为财政的有效补充。

1. 我国慈善事业发展迅速且发展空间巨大

2005 年之前，我国每年慈善捐赠总量只有几十亿元，而 2007 年达到 309 亿元，2008 年更是达到 1 070 亿元。2008 年雪灾、地震等自然灾害大大激发了民众的慈善热情，人们积极参与慈善事业，各项慈善指标均达到历史最高水平，这也使我们看到我国慈善事业发展的巨大潜力和空间。但是必须承认，现阶段我国慈善事业的规模还不小，除了 2008 年，我国每年募集到的慈善资源不到我国 GDP 的 0.1%，而美国慈善公益团体掌控的资源高达美国 GDP 的 8%~9%。如果我们能够借鉴美国等发达国家慈善事业发展的成功经验，将我国慈善事业发展成为先进的现代慈善事业，未来慈善事业将有能力为弥补养老金缺口做出贡献。

2. 慈善捐款未来将更多地流向助老领域

发展慈善事业的宗旨是帮助弱势群体。随着社会的不断发展，平均寿命不断增长的老龄人口将是弱势群体的主体。因此，作为弱势群体中最重要的两大群体——儿童和老年人都应该是慈善事业关注的对象。但我国现阶段的情况则是慈善事业对于儿童的关注甚多，每年青少年教育都是受慈善捐赠最多的领域，而对老年群体的关注则远远不够。在我国慈善事业总体还不发达的情况下，助老一项仅占慈善捐赠资金的不到 1%。

我国慈善事业没有关注老年群体的主要原因在于：首先，我国虽然已经面临严重的老龄化问

题，且人口红利快要消失，但由于人口基数庞大，劳动力仍比较充足，老龄化问题对国家经济发展的负面作用还没有完全显现，人们对老龄化问题的重视显然还没有跟上人口老龄化的速度，老龄化问题的严重性还没有在人们的意识中形成。其次，随着国家对基础教育的大力投入和九年义务教育法制化等措施的实施，教育观念得到普及，高校的扩招和工作单位对学历越来越高的要求也使教育层次越来越高，教育乃国家之本的观念逐渐深入人心，导致慈善事业关注重点也放在了对教育的支持和投入上。第三，作为捐赠主体的企业家们的自身经历和社会认知也左右着善款的流向。很多企业家都是白手起家且小时候没接受到好的教育，这使得他们格外关注善款在教育中的投入。同时，由于生活富足，他们也很真切地感受到老龄化带来的问题，所以慈善企业家在捐赠时往往首先考虑的是教育。

从以上分析不难理解慈善捐款主要流向教育领域的原因。但是，空账、社区服务建设落后等老龄化问题逐渐暴露了国家财政的脆弱性和社保制度的不完善，老龄化问题必然会越来越受到重视。随着老年人口比重的不断加大，人们会切身感受到老龄化带来的种种问题，对老龄化问题的关注也会随之不断提高。老龄人口比重不断加大以及国家和民众的日益关注，未来慈善事业捐赠必然会更多向老年群体倾斜，慈善事业资金自然会成为财政的有效补充，为社保制度等相关制度的建设和完善巩固基础，因此解决我国未来社会老龄化的路径之一必然是走“政民结合”的道路。

三、“政民结合”视角下的慈善事业发展与老龄财政困境的解决

（一）“政民结合”解决老龄化问题的有效性

“政民结合”（政府与民间共同出资方式）是完善现代社会保障事业的路径选择之一。我国现阶段无论是老龄化问题的解决还是慈善事业的发展，都存在“大政府，小社会”的现象。2009 年诺贝尔经济学奖获得者埃莉诺·奥斯特罗姆曾指出，政府管理由于信息不完全等问题往往会导致行政成本高、效率低下等问题。政府参与过多，凡事都要政府主导，不仅影响效率而且容易产生道德风险问题。由于社保制度不完善，相关部门之间、地方与中央之间协调成本非常高，导致各方积极性不强，效率低下，而且管理者是政府而不是受

益人,这很容易导致行政上的低效和无作为,还容易引发挪用社保基金等道德风险。所以无论出于政府能力的考虑,还是政府行为效率和公平的考量,未来老龄化问题都不能只依靠政府。仅仅依靠政府制定相关福利政策解决养老金缺口问题,很难改变财政养老的脆弱性。积极发展慈善事业,使其走上“政民结合”的现代慈善事业的轨道,并有效补充财政才是有效途径。

养老、助老事业走“政民结合”的道路符合埃莉诺·奥斯特罗姆强调的“公共事务的解决之道”观点。埃莉诺·奥斯特罗姆在《公共事物的治理之道——集体行动制度的演进》中指出:在解决公共事务过程中,人们往往或者以政府途径为唯一、或者以市场途径为唯一是有问题的。在公共管理与可持续发展方面,应该冲破公共事务只能由政府管理的唯一性教条和政府既是公共事务的安排者又是提供者的传统教条,多种组织和多种机制对于公共事务管理是更有效率的。^[7]我国现阶段在解决老龄化问题过程中,就存在“政府途径为唯一”的问题。政府独体性参与老龄群体的养老、助老过程,民间的力量始终处于弱势的地位,从长期看这种模式不利于社会效益和经济效益的统一。慈善事业是建立在民间资金和民间人力资源的基础上的,民众的广泛参与是慈善事业得以发展的保障。从慈善事业入手,大力发展现代慈善事业,改变政府和民间在慈善事业中的力量格局,使民间力量在慈善事业中占据主导,将慈善事业的资金和人力资源用于解决老龄化问题,缓解财政压力,将是“政民结合”道路上的一次有益探索。如果我国慈善事业能够沿着“政民结合”的路径发展,不但慈善事业自身会得到很大发展,充分解决现实和未来的老龄化问题,也将为其他社会保障制度的“政民结合”之路起到借鉴意义。

(二)积极发展慈善事业将提高老年社区服务水平

老龄化的基本特征之一是人口流动性减少。相伴而生的是必须建设和强化社区老龄化设施并提供服务。慈善事业资源不仅包含慈善款项,还包括参与慈善的志愿者。志愿者的经济价值和社会价值是慈善事业中容易被人们忽视的资源,但却是不可小觑的资源。老龄群体的需求包括物质和精神两个层面,志愿者的积极参与不但能够化解老龄群体的某些非物质需求,也能带来一定的

社会效益。据美国发布的志愿者报告显示,在2007年,美国约有6080万16岁以上的人口在社区参与有组织的志愿者活动,总计义务工作约81亿小时,创造价值超过1580亿美元。2008年人数比前一年增加100万人达到6180万。在2008年,美国志愿者共做志愿服务超过80亿小时,这些服务时间的价值估计超过1620亿美元。我国的志愿者规模和队伍发展也很迅猛,据《2008年度中国慈善捐助报告》显示,15年来累计已有3.82亿多次为社会提供了超过78亿小时的志愿服务。在2008年度有1.14亿人次的注册志愿者提供了17亿小时的支援服务。其中,仅参加5.12抗震救灾和灾后重建,团委系统就组织了超过506万名志愿者,北京奥运会参与志愿服务的各类志愿者共170多万名,提供服务2亿小时。如果将如此庞大的志愿者资源合理地投入到老年人社区服务的建设中去,为老年人义务提供急需的帮助,不仅对加快建设老年社区有重要意义,也间接减轻了财政压力。

(三)操作建议

与中国的“未富先老”不同,西方发达国家一般都是“先富后老”,因此我国面临的老龄化问题及其解决方式与国外有所不同。以欧美国家为例,西欧国家普遍实行高福利,它们面临的老龄化问题是福利水平过高;美国的福利水平虽然不如西欧,但是由于美国的慈善事业足够发达、慈善文化足够深厚,慈善事业承担了一部分社会保障的作用,慈善事业在促进美国社会公平和社会和谐上做出了重要贡献,这也是美国的福利制度不如欧洲国家,但是国民和谐程度依然很高的原因。我国的社会发展水平决定我们不能走西欧高福利的道路,只能发展以保障基本生活需求为目标的低水平的社保制度。美国发展现代慈善事业的经验更值得我们学习,即充分发挥慈善事业在构建和谐社会和补充财政不足等方面的作用。为此,在具体实施中需要注意以下问题:

1. 突出慈善事业在解决老龄化问题中的作用。无论早期慈善事业还是现代慈善事业,助老都是慈善事业的天职。虽然现阶段我国慈善事业还不发达,总体规模也不大,但是我国慈善事业的发展前景和趋势必将显现慈善事业在解决我国老龄化问题中扮演的重要角色。

2. 进一步完善慈善事业相关制度。大力发展现代慈善事业,在制度上为慈善事业未来发展

扫清障碍。政府要充分发挥为慈善事业发展进行服务、监督的作用,完善慈善立法,使慈善事业走出一条“政民结合”和法制化的道路;建立适合慈善事业发展的宽松的环境,做好宣传和引导,使民众关注慈善事业,关心老龄化问题。^[8]

3. 构建慈善文化。美国慈善事业的一个重要根基就是慈善文化深入人心,美国人景仰的不是美国的富人,而是热心慈善、回馈社会的富人,这使美国人尤其是富人热心慈善。因此我国发展慈善事业不能简单地要求民众积极参与,不能简单地追求慈善捐款的数额,更重要的是构建一种慈善文化,使民众从内心关注慈善、热心慈善。

党的十七大报告指出“要以社会保险、社会救助、社会福利为基础,以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点,以慈善事业、商业保险为补充,加快完善社会保障体系。”随着我国经济不断快速发展和政策的正确引导,人们在客观上将有能力扩大慈善事业的发展,在主观上人们将愿意进行慈善事业。随着慈善观念逐渐深入人心,我国慈善事业必将走上正规、快速发展的道路,突出慈善事业本身所具有的调动社会资源的巨大优

势,解决我国老龄化存在的问题。

[参考文献]

- [1] 姜振华. 城市老年人社区参与的现状及其原因探析 [J]. 人口学刊, 2009 (5): 38-40
- [2] 张玉来. “神器”的黯然: 日本终身雇佣制改革 [J]. 现代日本经济, 2008 (1): 57.
- [3] 王燕, 徐滇庆, 王直, 翟凡. 中国养老金隐性债务、转轨成本、改革方式及其影响——可计算一般均衡分析 [J]. 经济研究, 2001 (5): 8-11.
- [4] 王利军. 养老保险基金缺口的成因及对策分析 [J]. 当代经济管理, 2005 (5): 70
- [5] 贺银凤, 周英华. 我国老龄照料服务体系面临的挑战 [J]. 人口学刊, 2009 (4): 48-49
- [6] 黄安年. 社会救济时期的社会保障——17世纪初至20世纪30年代的美国 [J]. 山东师大学报, 1997 (4): 33-34
- [7] 埃莉诺·奥斯特罗姆. 公共事物的治理之道: 集体行动制度的演进 [M]. 上海: 上海三联书店, 2000: 22-44
- [8] 任振兴, 治强中. 中外慈善事业发展比较分析——兼论我国慈善事业的发展思路 [J]. 学习与实践, 2007 (3): 115-116

[责任编辑 傅 苏]

Developing Philanthropy of Our Country and Resolving the Aging Predicament

QIHONG-qian^A, LIMIN-qiang^B

(A. Center for Quantitative Economics of Jilin University

B. Business School of Jilin University Changchun Jilin 130012 China)

Abstract With the fiscal subsidies for the pension gap, the lack of our country's finance will seriously restrict the aging development. Meanwhile, both restricted by the non-efficient of the public goods and the moral risk, the policy that the government afforded the pension alone can't solve the growing aging problem efficiently. So, this paper bases on the trait and trend of the Philanthropy future development, discusses the feasibility and necessity of developing philanthropy solving the aging fiscal predicament of our country from the view of "the combination of the government power and non-government power", and then advance relevant countermeasures.

Key Words: Philanthropy, aging fiscal predicament, the combination of the government power and non-government power