



夕阳红工程图书

XIYANGHONGGONGCHENG TUSHU

老龄



工作手册

——政府应对人口老龄化的职责和方略



LAOLING
GONGZUOSHOUCE

李伟 孔伟 ©编著

中国社会出版社



夕阳红工程图书

XIYANGHONGGONGCHENG TUSHU

在版编目 (CIP) 数据

老龄工作手册 / 李伟, 孔伟编著. —北京: 中国社

319.26-39

老龄工作手册

——政府应对人口老龄化的职责和方略

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 14776 号

李 伟 孔 伟 编 著

老龄工作手册

李 伟 孔 伟 编 著

李 伟 孔 伟 编 著

出版发行: 中国社会科学出版社 邮政编码: 100032

通信地址: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电 话: (010) 66080300 (010) 6

(010) 66085400 (010) 6

邮购部: (010) 66060275 电 传: (010) 6

网 址: www.shihs.cn

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 北京市优美印刷有限责任公司

开 本: 145mm×210mm 1/32

字 数: 375

印 张: 140 千字

版 次: 2008 年 1 月第 1 版

印 次: 2008 年 1 月第 1 次印刷

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

老龄工作手册 / 李伟, 孔伟编著. —北京: 中国社会出版社,
2008. 10

ISBN 978 - 7 - 5087 - 2317 - 4

I. 老… II. ①李…②孔… III. 老年人—工作—中国—手册
IV. D669.6 - 62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 147763 号

书 名: 老龄工作手册

编 著: 李 伟 孔 伟

责任编辑: 霍静丽

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电 话: (010) 66080300 (010) 66083600

(010) 66085300 (010) 66063678

邮购部: (010) 66060275 电传: (010) 66051713

网 址: www.shcbs.com.cn

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 北京市优美印刷有限责任公司

开 本: 145mm × 210mm 1/32

印 张: 9.375

字 数: 210 千字

版 次: 2009 年 2 月第 1 版

印 次: 2009 年 2 月第 1 次印刷

定 价: 14.00 元

前言

老龄工作要从情感和责任出发 推动老龄事业健康向前发展

党中央和国务院高度重视老龄事业的发展。早在 2005 年 10 月 11 日党的第十六届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》指出，要“认真研究制定应对人口老龄化的政策措施”。胡锦涛总书记曾指出，对于人口老龄化“这样一个重大的社会问题，全国上下都要有充分认识，并积极研究制定相应的政策”。我国颁布的《中国国民经济和社会发展十一五规划纲要》，明确提出应对人口老龄化的具体措施，要求“弘扬敬老风尚，营造老有所养、老有所乐、老有所为的社会氛围。积极发展老龄产业，增强全社会的养老服务功能，提高老年生活质量，保障老年人权益”。

中央如此高度重视老龄工作和老龄事业发展，从另一个层面也表明，相对于其他事业，老龄工作和老龄事业发展还尚未进入规范化、制度化健康发展阶段，老龄工作仍处于兴起探索阶段。在这个较长的过渡时期，老龄工作必须按照“党政主导，社会参与，全民关怀”的老龄工作方针，创造性地全面推进老龄事业的发展。

“人人都要老，家家有老人”。老年人是受人尊敬的弱势群体，不论站在哪个角度，都应该关爱老年人——无论政府，还是个人。对于吃国家财政饭的领导干部而言，情感和责任决定必须爱父母，同时要爱天下老年人。关爱天下老年人，作为领导干部，尤其是老龄工作者，就要急老年人所急，想老年人所想，时时处处把老年人的事放在心上，扎扎实实维护老年人的权益，认认真真为老年人办实事、办好事。

当前，老年人权益方面需要维护的问题很多，概括起来有三个方面：一是物质生存权益，重点解决老年人的生活就医问题；二是精神生活权益，重点解决老年人特别是富裕阶层的文化生活贫困问题；三是参与社会发展权益，重点解决低龄老年人的就业问题。在三个权益当中，老年人的参与社会发展权益在理论上还未得到一致的认可。受我国剩余劳动力的就业压力，有一些人认为老年人不应该再就业，再工作，不应该与年轻人争饭碗。对这个问题，我们要站在维护老年人权益角度，认真处之，谨慎对待。

老年人要参与社会发展，政府和社会又不能给老年人就业条件。况且，社会主义伟大事业建设也需要老年人——这是一个多么大的矛盾。需要说明的是，这个矛盾必须解决。其原因：一是为了维护老年人的权益，二是为了老年人在政治生活和事业发展中起积极的正面作用。这些都是需要老龄工作推动和完成的任务。

老年人是一个需要关爱的特殊群体，是社会发展不可或缺的组成力量。老人安，则民乐，老人乐，则民安。老龄工作必须站在维护老年人权益和社会和谐发展的高度，把实现好、维护好和发展好广大老年人的利益，实现和谐老龄社会作为经济社会发展的战略重点，抓紧抓实，抓出成效。正是

基于此目的，作者编写了《老龄工作手册——政府应对人口老龄化的职责和方略》。

需要说明的是，老龄工作处于兴起探索阶段，因此本书的一些观点只能为读者提供参考，或提供启示和借鉴。为了体现本书的工具性和实用性，本书在编写中参考引用了一些专家学者的成果，在此表示感谢。

老龄工作和老龄事业发展任重道远。我们相信，老龄事业将成为我国名副其实的发展战略重点，老龄工作在党委政府中的地位越来越高，老龄工作必将走向规范化、制度化，老年人的明天一定更加美好。在这个重大的转变进程中，如果本书能起到一定的积极作用，那将是作者最大的欣慰。最后，作为热心老龄工作的理论和实务工作者，要衷心感谢中国出版社对出版该书所给予的支持和帮助。

目 录

第一章 人口老龄化状况、趋势和影响

一、老年人的含义和类型	1
二、人口老龄化的含义和界定	2
三、世界人口老龄化的状况、趋势和影响	4
四、我国人口老龄化的进程、特点和影响	15
五、我国老年人的阶层分类和生活状况	26

第二章 社会保障

一、社会保障的概念和内容	29
二、现代社会保障制度产生的历史背景	33
三、社会保障制度的历程	34
四、社会保障制度的原则	38
五、社会保障制度的特点	39
六、社会保障制度的功能	41

第三章 老龄工作

一、老年工作与老龄工作	43
-------------------	----

二、老龄工作的性质和特征	46
三、老龄工作的地位和作用	52
四、老龄工作的方针	55
五、老龄工作的目标和任务	58
六、老龄工作与社会工作	66
七、我国老龄工作的历程和基本状况	69
八、我国推进老龄工作面临的难题	73
九、新形势下老龄工作为什么必须有大作为	81
十、我国老年人需要解决的问题及老龄委办公室的 工作方略	87
十一、老龄委办公室工作状况及定位和途径	96
十二、老年社会组织的作用发挥	107

第四章 社会工作

一、社会工作的内涵、特点和任务	113
二、社会工作的理念与价值观	115
三、社会工作的方法	117
四、社区工作的理论与方法	120
五、社区照顾的兴起和发展	123
六、社区服务的特点和提供	125

第五章 养老保障工作

一、养老保障制度建立和恢复	128
二、养老保险制度改革历程	129
三、养老保障制度的内容	131
四、基本养老保险制度	134

五、补充养老保险制度	136
六、个人储蓄养老保险	138
七、城市居民最低生活保障制度	138
八、机关事业单位养老保险制度	140
九、农村养老保障	142
十、五保制度	145
十一、我国基本养老保障制度存在的主要问题	150

第六章 医疗保障工作

一、为什么要建立老年人医疗保障体系	153
二、我国老年医疗保障体系的构成	155
三、我国城镇职工医疗保险制度的历史沿革	155
四、城镇职工医疗保险制度改革	156
五、城镇职工基本医疗保险制度	158
六、城镇职工基本医疗保险制度与老年人医疗保障	161
七、城镇居民医疗保障体系的构建	162
八、农村合作医疗制度的产生、现状和特点	166

第七章 老年人权益维护工作

一、维护老年人合法权益的意义	170
二、老年人权益保障法律制度的含义和特点	171
三、我国老年人权益保障法律制度的历史沿革	174
四、我国现行老年人合法权益保障的法律制度构成	175
五、我国老年人合法权益的主要内容	177
六、保护老年人合法权益政府的责任	182
七、保护老年人权益社会团体、企业事业组织、	

基层群众自治组织的责任	184
八、保护老年人合法权益家庭的责任	185
九、保护老年人合法权益老年人自身的责任	186
十、侵犯老年人合法权益应承担民事责任的类型	186
十一、侵犯老年人合法权益应承担行政责任的类型	188
十二、侵犯老年人合法权益应负刑事责任的范围	190

第八章 老龄宣传工作

一、老龄宣传工作的重要性	194
二、老龄宣传工作的特点、成果和问题	196
三、老龄宣传工作的基本原则	201
四、老龄宣传工作的内容和要求	203
五、老龄宣传工作的方法	206
六、老年文化活动的宣传作用	211
七、老年文化活动的范围	212
八、老年文化活动的组织形式和原则	217

第九章 老年教育工作

一、什么是老年教育	219
二、老年教育的内容和形式	220
三、老年教育的意义	223
四、老年文化与老年教育	225
五、如何理解老年教育是维护老年人享有终身 受教育权益的保证	231
六、如何理解老年教育能极大地促进社会主义 和谐社会建设	236

七、如何理解老年教育是推动健康老龄化和传承敬老文化的有效形式	239
八、为什么说老年教育有利于老年人价值的最大发挥	243
九、为什么说发展老年教育是应对人口老龄化的紧要任务	245
十、发展老年教育的思路	248

第十章 居家养老服务和机构养老工作

一、什么是居家养老服务	251
二、居家养老服务的必要性	252
三、居家养老服务的提出	253
四、政府在居家养老服务中的职责	255
五、养老机构的类型	259
六、成立社会养老机构的程序	260
七、社会养老机构管理的要求	262
八、国家对老年服务机构的税收政策规定	263
九、敬老院建设的原则、标准和要求	264
十、发展老年社会服务的重要性	267
十一、老年社会服务的内容	269
十二、老年社会服务的形式	271

第十一章 老龄信息统计工作

一、什么是老龄信息工作	275
二、老龄信息工作重要性和紧迫性	276
三、老龄信息工作与老龄新闻宣传的区别	279

四、我国老龄信息工作的现状及存在的问题	279
五、做好老龄信息工作的要求	280
六、老龄统计工作的重要性	283
七、老龄统计工作的要求及统计报表制度	285

附录1 中国老龄人口现状与趋势	288
附录2 中国老龄人口现状与趋势	289
附录3 中国老龄人口现状与趋势	290

附录4 中国老龄人口现状与趋势

1. 中国老龄人口现状与趋势	291
2. 中国老龄人口现状与趋势	292
3. 中国老龄人口现状与趋势	293
4. 中国老龄人口现状与趋势	294
5. 中国老龄人口现状与趋势	295
6. 中国老龄人口现状与趋势	296
7. 中国老龄人口现状与趋势	297
8. 中国老龄人口现状与趋势	298
9. 中国老龄人口现状与趋势	299
10. 中国老龄人口现状与趋势	300
11. 中国老龄人口现状与趋势	301
12. 中国老龄人口现状与趋势	302
13. 中国老龄人口现状与趋势	303
14. 中国老龄人口现状与趋势	304
15. 中国老龄人口现状与趋势	305
16. 中国老龄人口现状与趋势	306
17. 中国老龄人口现状与趋势	307
18. 中国老龄人口现状与趋势	308
19. 中国老龄人口现状与趋势	309
20. 中国老龄人口现状与趋势	310

附录5 中国老龄人口现状与趋势

1. 中国老龄人口现状与趋势	311
2. 中国老龄人口现状与趋势	312
3. 中国老龄人口现状与趋势	313

第一章 人口老龄化状况、趋势和影响

一、老年人的含义和类型

老年人是指达到或超过老年年龄的人。人从出生开始,就经历生长、发育、成熟到衰老的缓慢过程。老年人的基本特征是生物上的人体结构和生理上的衰老。受生物学规律和周围环境的制约,与机体生长、成熟这一序列同步,随着时间的推移必然老化,具有不可逆转性。

由于人的生活环境不同、个人自身的生长条件和先天机体发育的差异,判断老年人的标准也有所不同。根据人的生理机能、心理状态和角色作用,可以分别从生理年龄、心理年龄和社会年龄来衡量。1956年,联合国委托法国人口学家撰写并出版了《人口老龄化及其社会经济影响》一书,其中以65岁作为老年起点。后来,人口老龄化成了全球趋势,许多发展中国家老年人口不断增多,为了便于与发达国家作比较,1982年,在联合国“老龄问题世界大会”上,将老年年龄的界限定义为60岁。目前国际通用的是以60岁或65岁作为标准。我国的法定老年年龄和习惯老年年龄,基本上都以60周岁为标准,即老年人是指60周岁及以上的人口(简称60岁以上人口)。

老年人的分类,不同角度有不同的类型:根据老年人自理能力状况,老年人可分为自理老人、介助老人、介护老人三

类。自理老人是指日常生活行为完全自理，不依赖他人护理的老年人；介助老人是指日常生活行为依赖扶手、拐杖、轮椅和升降等设施帮助的老年人；介护老是指人日常生活行为依赖他人护理的老年人。

根据老年人的居住环境可分为城市老年人和农村老年人；根据老年人的收入来源可分为政府事业单位的体制内老年人和企业、社会体制外老年人；根据老年人的年龄可分为低龄老人（60~69岁）、中龄老人（71~79岁）、高龄老人（80~99岁）和百岁老人。

二、人口老龄化的含义和界定

“老龄化”一词有两种含义：一是指个体的老龄化；另一个是指人口群体的老龄化。在分析人口老龄化过程时，一般指后者。联合国国际人口学会编著的《人口学词典》对人口老龄化是这样定义的：“当老年人在人口中的比例增大时，我们称之为人口老龄化。”人口老龄化的定义一般是指老年人口在总人口中比例的上升，反之，人口的年轻化就是指少儿人口在总人口中比例的增加。人口老龄化是一个动态的变化过程，其结果是老年型人口。

人口老龄化是人类群体老化的社会现象，指社会总人口中老年人数量达到一定比例，并持续增长的过程。它包括绝对老化和相对老化。由于老年人口数量增多，老年人口数在总人口数量的比值中日益增大，这一老化过程被称为绝对老化。但是人口老化不仅取决于老年人口的绝对数量，而且取决于老年人口数与其他年龄人口数的相对比值。如果总人口中少年儿童或成年人比老年人增加得更快，那么，即使老年人数也在增多，也不能形成人口老化。反之，如果生育率下

降引起少年儿童人口比重减少,最后引起总人口数减少,使得老年人口所占比重相对增加,就会引起人口老化,这种总人口数量减少而出现的老化,称为相对老化。

人口老龄化是人类社会经济发展的必然产物。人口老龄化的出现,主要是由于人口死亡率和出生率下降这两个因素共同作用的结果。社会经济越发达的地区,人口平均预期寿命越长,人口老龄化的现象越为突出。可以说,人口老龄化是文明进步的象征。

老年的年龄起点有不同的标准,这取决于研究问题的需要。联合国进行人口统计时,常以 65 岁为老年的起点,而在研究老龄问题时,特别是包括发展中国家的老龄问题时,多以 60 岁作为老龄起点。中国国家统计局在发表老年人口统计数字时,为了兼顾国内问题研究与国外统计数字相匹配的需要,以两种标准同时公布。本书除特殊说明的外,老年人口均指 60 岁及以上人口。

老年型人口最常用的判断标准是:当一个国家或地区 60 岁以上人口所占比例达到或超过总人口数的 10%,或者 65 岁以上人口达到或超过总人口数的 7% 时,这样的国家或地区的人口则称为“老年型”人口,这样的社会即称之为“老龄社会”。

人口年龄结构有年轻型、成年型和老年型三种人口类型。人口老龄化的界定,联合国提出的标准,根据 65 岁及以上老年人口占总人口比重的不同,将人口年龄结构类型区分为年轻型、成年型和老年型三类:老年人口占总人口 4% 以下为年轻型;老年人口占总人口 4% ~ 7% 为成年型;老年人口占总人口 7% 以上为老年型。

但是,当今世界上许多发达国家的老年人口比重已超过 10%,而发展中国家的老年人口也在不断地上升,为了便于

比较,一种较流行的建议是将 60 岁作为老年人口的起点。根据此种标准划分人口年龄结构类型:老年人口占总人口 5% 以下为年轻型;老年人口占总人口 5% ~ 10% 为成年型;老年人口占总人口 10% 以上为老年型。

现在国际上通用的标准是将 65 岁及以上老年人口占总人口的比重 $\geq 7\%$ 或 60 岁及以上人口 $\geq 10\%$, 作为进入老龄化社会的标准。如果 65 岁以上人口所占比重达到 15% 以上, 则为“超老年型”社会。

三、世界人口老龄化的状况、趋势和影响

1. 世界人口老龄化的历史

人类历史上, 60 岁以上老年人占总人口 10% 的国家最早是法国。1870 年法国 60 岁以上老年人口占总人口的 12%, 65 岁以上老年人口达到了 7%。当时, 由于统计资料的局限和人口学知识不丰富, 人口老龄化没有引起人们的重视。此后, 欧洲国家相继成为老年型国家。20 世纪四五十年代以后, 美国、加拿大、日本等发达国家也先后进入老年型国家。人们开始关注人口老龄化现象。

目前, 人口老龄化已成为一个全球性的普遍现象。1950 年, 世界老年人口占总人口比例为 8.1%, 每 12 个人中有一个老年人。2000 年世界老年人口总数已达 6.06 亿, 老年人口占总人口的比例达到 10%, 平均每 10 个人中就有一位老人, 世界人口进入老年型。

根据 2002 年资料, 世界 186 个国家和地区中, 已有 68 个进入老年型。发达地区 60 岁以上老年人口比例达到 20%, 发展中地区仅为 8%。在各大洲中, 欧洲是世界“最老”的

地区。其次是北美（16%）和大洋洲（14%）。非洲（5%）是“最年轻”的地区。世界人口老龄化程度最高的国家是意大利，老年人口比例达到25%，其次是德国、希腊、日本，为24%，瑞典也达到23%的高水平。

2. 世界人口老龄化的发展趋势

21世纪，人们用“人口老化震动”、“国际人口新秩序”来形容世界老年人口的激增。据预测，到2050年，世界老年人口的比例将上升到21%，较2000年翻一番。欧洲依然是世界“最老”的地区，届时将达到37%的高比例。其次是北美洲（27%）、亚洲（23%）、大洋洲（23%）、拉丁美洲和加勒比（22%）比较接近，也将保持在较高的水平上。非洲水平最低，仅达到10%，人口刚刚进入老年型。全球人口年龄中位数将从26.5岁提升到36.2岁。

在人口老龄化过程中，世界老年人口和少年人口在总人口中的比例将发生逆转。在2000年到2050年期间，世界少年人口占总人口的比例将从30%下降到占21%。人类历史首次出现老年人口和少年人口具有相同人数的情况。

在世界人口老龄化发展中，发达地区的发展趋势最为明显。发达地区的人口比世界其他地方的人口年老得多，老年人口比例（19.4%）现已超过0~14岁少年儿童人口（18.3%）。发达地区在1950年已经进入老龄社会，但是，在过去的半个世纪，老年人口比例增加7.7个百分点，而后半各世纪，将增加14.1个百分点，人口老龄化的速度也在提高。2000年，每5个人中就有一人是老年人，到2050年，每10个人中将有3个老年人。某些发达国家老年人口的数量已经超过少年儿童人口的数量。2000年到2050年，一些发达国家老年人口的数量将是少年人口数量的两倍。