

温州市

人口老龄化发展趋势
和老龄事业发展战略研究

WENZHOUSHI RENKOU LAOLINGHUA FAZHANQUSHI HE
LAOLINGSHIYE FAZHANZHANLV YANJIU

○ 周文珍 编著

温州市人口老龄化发展趋势和 老龄事业发展战略研究

周文珍 编著

 中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

温州市人口老龄化发展趋势和老龄事业发展战略研究/周文珍编著.
—北京: 中国社会出版社, 2010. 5

ISBN 978-7-5087-3213-8

I. ①温… II. ①周… III. ①老人问题—研究—温州市
IV. ①D669. 6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 074121 号

书 名: 温州市人口老龄化发展趋势和老龄事业发展战略研究
编 著: 周文珍
责任编辑: 脱 欣

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
电话: 编辑部: (010) 66078402
邮购部: (010) 66060275
销售部: (010) 66080300 传真: (010) 66051713
(010) 66051698 传真: (010) 66080880

网 址: www.shcbs.com.cn
经 销: 各地新华书店

印刷装订: 中国电影出版社印刷厂
开 本: 170mm×240mm 1/16
印 张: 9.75
字 数: 100 千字
版 次: 2010 年 6 月第 1 版
印 次: 2010 年 6 月第 1 次印刷
定 价: 22.00 元

编委会及项目组成员名单

主 编：周文珍

副 主 编：徐伟中

委 员：郑义君 郑 华 周佳佳

项目负责人：原 新

项目组成员：胡耀岭 刘士杰 韩 靓

序

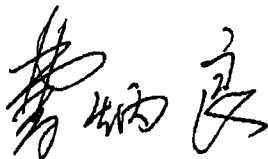
温州市民政局（温州市老龄办）日前送来本书稿样，嘱我为之作序。这是他们与南开大学人口与发展研究所联合完成的战略研究成果。欣然读之，感慨系之。

当前，我国正处于经济结构和社会结构重大变革时期，人口快速老龄化与利益格局深刻调整及思想观念深刻变化相伴随，使我国老龄工作和老龄事业面临着日益复杂的新形势、新情况。温州市民政局（温州市老龄办）立足当前、面向未来，率先完成了地市层面的老龄事业发展战略研究，通过了专家组的评审，填补了温州老龄事业研究的空白。

该书政研结合，相得益彰。现实描述源于温州实际，全面分析了温州市老龄事业发展的现状和问题，同时构建理论研究模型，深入分析了温州市在 21 世纪前半叶人口老龄化的发展态势，再借鉴国际经验，进行了在老龄社会条件下发展老龄事业、全面实现小康的战略研究。这些研究对于温州市相关政策的制定、调整和改进，特别是制定“十二五”规划具有直接的参考价值。其问题的分析犀利透彻，对策的提出观点鲜明、思路开阔，使人耳目一新。

该书的研究成果将为温州市老龄事业的进一步发展提供基础，为当地党委、政府的决策提供依据。同时，该书也为各地开展战略研究提供了有益的借鉴和启示，值得一读。

爰撰数言，是为序也！



2010 年 2 月 22 日

课题评审意见

人口老龄化是温州市面临的一个重大问题。本课题对温州市人口老龄化的趋势及其对温州经济社会的影响进行预测分析，进而提出对策建议，因此该项研究对于温州市经济社会发展具有重要现实意义。

本课题运用人口统计学的理论和方法，根据温州市的经济社会与文化特征，对于温州市人口年龄结构的转变和人口老龄化的趋势进行了预测，并分析了其原因。课题组经过深入的研究，提供了一系列数据基础，尤其是提供了若干关键性的拐点数据，为动态分析老年人需求和老年事业发展的关键性问题提供了重要的基础。

在人口老龄化趋势预测分析的基础上，课题组分析了人口老龄化对于温州市经济社会的影响，回顾了温州市老龄事业发展的情况及其面临的主要问题，进而分析了温州市人口老龄化现行应对体系的缺陷，再借鉴国际经验，提出了未来应对人口老龄化的一系列政策建议。这些建议对于温州市相关政策的制定、调整和改进，特别是制定“十二五”规划具有直接的参考价值。

评审组认为，该项研究已经达到预期的目标，一致同意结题，并建议温州市有关部门吸收课题组提出的相关建议。

评审组组长：

何文炯 浙江大学公共政策研究中心副主任 教授

评审组成员：

姚引妹 浙江大学人口与发展研究所副研究员

王先益 浙江省老龄科研中心副主任 副研究员

赵典霖 温州市人民政府副秘书长

陈继忠 温州市人口与计生委副主任

刘爱芬 中共温州市委政策研究室原副主任 副研究员

易元芝 温州市社会科学院副研究员

2009 年 12 月 2 日

目 录

温州市人口老龄化发展趋势和老龄事业发展战略研究（摘要版）	1
一、温州市人口老龄化形势的基本判断	1
二、人口老龄化对温州市社会经济发展的影响	4
三、应对人口老龄化的对策与建议	7
 温州市人口老龄化发展趋势和老龄事业发展战略研究（完全版） ...	12
一、概述	12
二、人口年龄结构和老年人口：历史与现状	19
三、人口年龄结构及老年人口发展趋势	36
四、人口老龄化对温州社会经济发展的影响	54
五、温州市老龄事业发展现状分析	59
六、温州市老龄事业发展面临的主要问题	67
七、人口老龄化国际经验和启示	73
八、对策与建议	79
九、人口预测方法与模型构建	84
十、温州市人口老龄化预测数据汇编	95
 主要参考文献	143
后 记	146

温州市人口老龄化发展趋势和 老龄事业发展战略研究

(摘要版)

新中国成立以来,随着社会经济、人民生活水平和国家计划生育政策的变化,温州市的人口再生产类型发生了两次重大的转变:第一次是1949年~1977年,由高出生、高死亡、低自然增长迅速转变到高出生、低死亡、人口快速增长;第二次是1978年至今,由高出生、低死亡、人口快速增长转变到低出生、低死亡、人口低速增长。与此相伴随的是生育率下降且稳定在低水平以及平均预期寿命不断延长,这使得温州市在1995年进入老龄社会。在进入老龄社会的时间上,温州市滞后于浙江省平均进程8年,但比全国平均进程提前了4年。

本世纪上半叶,人口老龄化将是深刻影响未来温州市社会经济发展的战略性和全局性问题。为了摸清温州老年人口及老龄化的发展态势,掌握未来温州老龄问题的基本情况,为制定“十二五”老龄事业发展规划及未来老龄事业发展战略做准备,本项目组对温州人口老龄化发展趋势和老龄事业发展战略进行了专题研究。

一、温州市人口老龄化形势的基本判断

1. 未来人口变化的几个重大转折

第一,常住总人口和户籍总人口将在2029年同时达到峰值,届时

的常住总人口和户籍总人口规模分别是 852 万人左右和 823 万人左右, 2029 年之后, 总人口规模开始缩减。第二, 常住劳动力年龄人口数量将在 2011 年达到峰值 578 万人左右, “十二五” 期间劳动力资源供给充分, 就业压力增大。第三, 常住人口老年人口数和少年人口数在 2013 年达到平衡, 届时, 老年抚养比和少儿抚养比相等, 这之前, 社会以抚养少年儿童为主, 这之后, 社会以抚养老年人为主。

2. 人口老龄化形势严峻, 温州市将经历三次人口老龄化和老年人口增长的高峰期

伴随 1949 年~1990 年期间三次人口增长高峰出生队列陆续进入老年, 21 世纪上半叶, 温州市将经历三次老年人口增长高峰。第一个高峰期为 2009 年~2018 年, 人口老龄化水平从 13.22% 增加到 18.43%, 到 2018 年, 老年人口将达到 153.82 万人, 年均净增老年人口 5.27 万人。第二个高峰期为 2022 年~2027 年, 年均净增老年人口 9.52 万人, 2027 年老年人口数量达到 221.56 万人, 人口老龄化程度将逼近 30%。第三个高峰期为 2032 年~2041 年, 年均净增老年人口 7.24 万人, 老年人口规模将达到 333.72 万人, 人口老龄化程度超过 40%, 进入重度人口老龄化社会。

老年人口增速加快, 人口老龄化进程加速。2004 年温州市老年人口超过 100 万人, 2025 年达到 200 万人以上, 2036 年超过 300 万人, 每增加百万老人的时间从 21 年缩短至 11 年。人口老龄化水平, 1995 年为 10%, 2022 年增至 20%, 2031 年达到 30%, 2041 年超过 40%, 老龄化程度每增加 10 个百分点的时间从 27 年减少至 9 年~10 年。

3. 温州市老年人口高龄化程度持续加深, 老年服务面临着挑战

21 世纪上半叶, 温州市 80 岁及以上高龄老年人口将持续快速增长, 从 2008 年的 20.35 万人攀升到 2050 年的 110.90 万人, 其占老年人口的比重从 2008 年的 19.50% 增加到 2050 年的 32.79%。高龄老人每增加 10 万人的时间从 8 年逐渐减少到只需 3 年。老年人口的高龄化

趋势,再加上家庭规模的缩小、家庭养老功能弱化、老年人的高丧偶率、经济上独立性差、日常生活依赖度高等因素,将会给社会和家庭养老资源、特别是老年照顾资源带来巨大的压力,使老年服务面临着极大的挑战。

4. 温州市老年人口将形成女多男少的局面,最高差值达到13万人

21世纪上半叶,老年人口性别比保持不断降低的趋势,2008年,女性老年人口比男性老年人口少1.38万人,到2050年,女性老年人口比男性老年人口多12.97万人;其中,80岁及以上的高龄人口的性别比始终保持在93以下,女性高龄人口比男性高龄人口最高时将多出9.82万人。女性平均预期寿命比男性高3年~5年,女性老年人口的收入水平低,且经济依赖度高,健康条件差,老年人口女多男少的现象无疑将加剧老年赡养的复杂性和艰巨性。

5. 老年人口抚养比的上升使得抚养负担沉重

长期保持稳定的低生育率水平使得少儿人口抚养比在20~25(15岁~59岁人口=100,下同)的区间内窄幅波动;而老年人口抚养比将快速增长,由2008年的18.24增至2050年的97.20;总人口抚养比将大幅度增长,从2008年的39.76快速增长到2050年的121.55。被抚养对象将从目前少年儿童和老年人基本相同,过渡到以抚养老年人为主。根据发达国家的经验,抚养老年人口的社会公共支出是抚养少年儿童的2.5倍~3.8倍,宏观上,庞大的老年人口规模将给社会经济系统产生巨大压力;微观上,家庭所抚养的孩子数减少,而所抚养的老年人口将迅速增加。

6. 2033年以前人口机会窗口开启,是人口负担较轻的战略机遇期

1993年人口机会窗口开启。常住人口总抚养比再次超过50(15岁~64岁人口=100)的时间将出现在2033年,这之前的总抚养比将一直维持在50以下,这就意味着未来的25年是温州总抚养负担最轻的“黄

金阶段”，温州市将面临较为有利的人口结构，为社会经济发展提供了一个人口负担较轻的人口形势，为应对人口老龄化严峻形势提供了较好的缓冲机会。这是构建和完善养老保障制度和老年服务体系的战略机遇期。

7. 农村与城镇常住人口的老龄化程度将表现出一定的差异性

受流动人口的影响，农村常住人口的老龄化水平高于城镇常住人口，在 2008 年，农村和城镇常住人口的老龄化程度分别为 11.74% 和 11.21%，两者相差 0.5 个百分点；到 2050 年，农村与城镇常住人口的老龄化程度分别为 43.79% 和 41.89%，两者之间有将近 2 个百分点的差距，其差距呈现逐年扩大的变动趋势。

8. “十二五”期间，老年人口规模快速增长，人口老龄化程度加深，劳动力年龄人口规模将于 2011 年达到峰值水平

“十二五”（2011 年～2015 年）期间，常住总人口将从 810.07 万人增加到 825.75 万人，其中，老年人口规模从 111.53 万人扩大到 136.02 万人，年均净增加 4.90 万人；人口老龄化程度不断加深，从 13.77% 升至 16.47%。0 岁～14 岁少年儿童人口数量从 121.2 万人微增至 122.55 万人，增量十分有限。15 岁～59 岁劳动力年龄人口规模将在 2008 年 572.1 万人的基础上，2011 年达到峰值 577.99 万人，之后将处在缓慢递减状态，但是劳动力人口总量依然保持较大的规模，2015 年为 567.18 万人，期间其所占总人口比重在 68%～70% 之间波动，“十二五”期间是劳动力供给最充裕的时期。

二、人口老龄化对温州市社会经济发展的影响

人口老龄化不仅仅是老年群体面临的问题，更是全社会必须应对的问题，它将给社会经济发展带来重大而全面的影响。特别是未来 30 年内，温州市人口老龄化将超前于社会经济迅猛发展，使多种经济社会压

力接踵而至,社会领域发展滞后的矛盾将更加突出,以致影响社会的和谐和经济的持续协调发展。从人口老龄化形势和社会经济全面与重点、当前与长远的关系判断,温州市将主要面临以下老龄问题:

1. 人口老龄化使家庭和社会抚养负担加重

从被抚养的角度看,老年人口既是适龄劳动人口的抚养对象,也是社会 and 家庭的抚养对象。2008年,温州市的老年人口抚养比为18.24,预计2020年和2030年将分别达到28.84和49.43,这表明,温州市每100名15岁~59岁适龄劳动人口需负担的老年人口将在20年左右的时间增多1.7倍。同时,政府、社会、企业、家庭都已经感到养老保障方面的压力正在显著加大,养老保障的负担日益沉重,2008年,温州市享受基本养老保险的离退休职工有24.82万人,比2000年增加了9.73万人;发放养老金37.51亿元,比2000年增加了2.76倍。微观上,伴随家庭规模小型化,以及80后和90后逐渐进入婚育年龄,“4—2—1”或“4—2—2”的家庭结构不断增加,一对青年夫妇抚养的养老负担将加重。与城市相比,农村老龄问题的压力更大,农村尚未建立社会养老保险制度,农民的养老缺乏必要的社会保障,农民的医疗保障水平还比较低。

2. 人口老龄化使医疗和护理服务负担加重

2008年,温州市基本医疗保险基金支出达86016万元,比上年增长33.51%,基金支出增长速度比基金收入增长速度快3.48个百分点,老年人医疗卫生消费支出的压力越来越大。尽管温州市的为老年服务、医疗和护理的供给能力有了较大改善,但与满足老年需求之间还有相当大的差距。人口老龄化给温州带来的医疗和护理负担主要表现在两个方面。一是老年人口数量的急速增长,将会加大社会医疗费用的支付压力,加剧医疗卫生资源的供求矛盾,与生活不能自理老年人口数量相比,3.4万张的养老机构床位数还有很大缺口;二是在“十二五”期

间，生活不能自理的老年人口规模将达 11 万~12 万人，2030 年达到 20 万以上，本世纪中叶将超过 30 万人，为老人提供长期照料的服务资源将承受巨大的压力。

3. 人口老龄化将使政府和企业经济压力增加

充足稳定的养老金供给是养老保障制度的核心和可持续发展的关键，攸关社会安全和社会和谐。伴随人口老龄化的快速发展，最直接的表现就是老年人口规模的迅速膨胀和出生人口的大幅度减少，导致抚养结构的根本性转变，造成养老金缴费者急剧减少和领取者加速增多，养老金供需矛盾日益尖锐，直接冲击现行的养老保障制度。随着城市化进程的加快和退休职工的增加，每年的退休金支付数额也将大幅度地增加，而现有的社会保障覆盖面小、保障水平低、制度不健全，当前国家和企业主要负担的是离退休老年人口的退休金、养老金、医疗费用、保健费用、社会福利费用、社会保障费用等，政府和企业面临的经济压力将不断增大。

4. 人口老龄化将使传统的养老模式发生转变

温州市养老状况和老年人养老需求具有如下五个特点：一是居家养老是主要的养老方式选择，将近 80% 的老人希望居家养老；二是家务帮助是居家老人的基本服务需求，要求做饭、采购日用品、打扫卫生等日常生活服务的占 60% 以上；三是社区医疗服务是老年人备受关注的服务需求，有 90% 以上的老人希望得到就近或入户医疗服务；四是老年人购买养老服务的经济支付能力有限，老人的整体经济收入明显偏低，尤其是边远山区更是如此，渴望得到政府的支持和帮助；五是机构养老是养老服务提供的重要形式，当照顾或护理需求增大，在家庭缺乏足够照顾支持的情况下，机构养老集中式地承担大量老人的照顾或护理。在人口老龄化日益严峻的形势下，温州市的养老内涵与养老模式将不断发生变化，养老方式由传统的养儿防老、家庭供养、企业包养等渐

变为由以居家养老为基础、社区服务为依托、机构养老为补充的养老保障服务体系所取代，老年人供养的内容由过去单一的经济供养发展为由经济供养、生活照料和精神慰藉三个方面组成。

三、应对人口老龄化的对策与建议

人口现象是一个长周期事件，人口发展有其自身的规律性，在解决人口问题时必须增强决策的预见性，未雨绸缪。研究发现，温州市人口老龄化发展趋势是不可逆转的，基本已成定局，未来 40 年，老龄化对温州市社会经济发展的影响十分明显。为了应对人口老龄化带来的挑战，建议市委、市政府，从现在开始着手，立足“十二五”，着眼更长远未来，重点抓好以下八个方面的工作。

1. 完善体制建设 扎实推进老龄工作

按照《中共中央国务院关于加强老龄工作的意见》中确定的老龄工作委员会办公室“综合协调、监督检查、参谋助手”的职能和回良玉副总理“切实加强机构建设，形成上下贯通，管理有序的老龄工作体制”的要求，进一步加强老龄委的议事协调职能，完善全委会工作机制，增加全委会频率和效率，充分发挥全委会对老龄工作重要议题的决策作用；建立健全市老龄办组织机构，配置相关职能处室，切实承担起老龄维权、宣教、外联、调研、综合等工作职能。大力宣传人口老龄化的现状、特点和发展趋势，提高全社会应对人口老龄化的责任意识。加强应对人口老龄化的战略研究，以及对养老保障体系建设、老龄服务体系建设、老龄工作体系建设和老年群众工作的研究，为各级政府和各有关部门制定政策提供信息服务和建议，营造全社会重视和支持老龄事业的良好氛围。完善的老龄工作体制将有利于各级党委、政府加强对老龄工作的领导，有利于强化对各类老年人的服务，有利于各项老龄工作的扎实推进，有效解决和处理老龄工作中存在的问题，使全市老龄工作跨上新

的台阶。

2. 加大财政投入，确保老龄事业持续发展

逐步建立和完善规范、长效的公共财政为主导的投入发展机制，将政府对养老福利服务的投入纳入财政预算，确定占财政收入一定比例的专项资金用于发展老龄事业，在国家发行的彩票收益中，提取一定比例用于老龄事业的投入，成立老龄事业发展基金会，推进为老服务体系的软硬件建设；各级政府应将建设养老服务体系纳入总体建设规划，各级财政应给予新建的具备生活服务、文体活动、老年教育等功能的城乡社区“星光老年之家”相应配套补助，乡镇（街道）、村（社区）要建立相应的专项资金，给予“星光老年之家”必要的运行经费保障；加大农村为老服务基础设施建设力度，切实解决农村高龄、失能、贫困、空巢老年人的实际困难。

3. 依法改革创新，健全社会养老保障制度

尽快健全完善基本养老保险和新型农村养老保险制度，建立覆盖所有群体的养老保障体系，对不同群体、不同身份人员的养老保险账户进行动态的管理和调整，实现互通互联、有效衔接。充分发挥政府在社会保障中的不可替代性作用，根据当前的经济实力和财政支付能力，尽早做实基本养老保险个人账户，增加养老保险基金实际可利用规模，逐步提高他们基本生活需要的保障水平。随着人口预期寿命的延长，可以考虑适当提高退休年龄，严格控制提前退休，增加养老基金的收入能力，降低养老基金的支付水平。健全社会监督机制，适时调整养老保险基金的营运管理政策，科学配置基金资源，提高基金在资本市场上的盈利能力，确保基金保值增值。

加快推进全市新型农村养老保险制度建设。坚持“个人缴费、政府补贴、统账结合、多缴多得、制度衔接、保障基本”的原则，建立缴费水平与收入现状和承受能力相适应、保障水平与本地区社会经济发展水

平基本相协调、社会保障与家庭保障相结合、保险关系与企业职工基本养老保险相衔接的养老保险制度。加大养老基金的征缴力度，不断提高农民工的参保率，完善机制，建立健全劳动保障工作平台，循序渐进，逐步实现新型农村养老保险制度全覆盖。

4. 整合社会资源，完善社区居家养老服务体系

充分利用规划、财政、金融、投资、政策、法规等调控手段，调整优化为老年人服务的医疗卫生、保健康复、教育文化、体育活动等资源配置，加大对涉老产业的扶持力度，优先安排建设用地，推进老年社会服务事业软硬件建设，改善社区为老服务设施条件，加快推进“爱心护理工程”建设。按照社区建设规划和老年人实际需要，合理规划建设“星光老年之家”，逐步扩大“星光老年之家”覆盖面，大力推动专业化的老年医疗卫生、康复护理、文体娱乐、信息咨询、老年教育等服务项目的开展，构建社区为老服务网络，实现五分钟或十分钟半径圈服务，为老年人提供就近就便的多种服务，全面提升为老服务水平。依托城市社区信息平台，在社区普遍建立为老服务热线、居家呼叫系统、数字网络系统等多种求助和服务形式，建设便捷有效的为老服务信息系统。

5. 制定扶持政策，鼓励兴办民办养老机构

民间资本雄厚是温州一大特色。在居家养老服务基础上，鼓励社会力量多形式、多渠道参与养老服务事业，引导民间资本（包括民企、民营、民资、个人）进入老龄产业，推进社会兴办养老机构，例如可以采取土地划拨、出让价格优惠、规费减免、贷款贴息、床位建设补贴、床位运营补贴、以奖代补、购买服务等方式，积极引导民间资本，提高其资本的预期收益，大力兴建老年公寓、老年康复中心、托老所、老年护理院等养老服务设施，提升全市养老服务硬件设施配置水平。积极探索为困难老人提供服务补贴的政策，建立服务补贴制度和评估制度，在社区居家照料服务中开展老年人身体状况评估工作。在全市范围实现对申