



老龄蓝皮书®

BLUE BOOK OF AGING

中国老龄事业 发展报告 (2013)

CHINA REPORT OF THE DEVELOPMENT
ON AGING CAUSE (2013)

主 编 / 吴玉韶

副主编 / 党俊武



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

2013
版



中国老龄事业发展报告 (2013)

CHINA REPORT OF THE DEVELOPMENT ON AGING CAUSE
(2013)

主 编 / 吴玉韶
副主编 / 党俊武



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

中国老龄事业发展报告. 2013/吴玉韶主编. —北京: 社会科学文献出版社, 2013. 2

(老龄蓝皮书)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 4292 - 1

I. ①中… II. ①吴… III. ①老人问题 - 研究报告 - 中国 - 2013 IV. ①D669. 6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 027097 号

老龄蓝皮书

中国老龄事业发展报告 (2013)

主 编 / 吴玉韶

副 主 编 / 党俊武

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 皮书出版中心 (010) 59367127

责任编辑 / 郭 峰 周映希

电子信箱 / pishubu@ssap.cn

责任校对 / 杜若普

项目统筹 / 邓泳红

责任印制 / 岳 阳

经 销 / 社会科学文献出版社市场营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京鹏润伟业印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 18

版 次 / 2013 年 2 月第 1 版

字 数 / 291 千字

印 次 / 2013 年 2 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 4292 - 1

定 价 / 59.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

《老龄蓝皮书》编委会

总 顾 问 邬沧萍 陈传书

顾 问 (按姓氏笔画排列)

刁海峰 王 庆 王 珣 王广州 王天夫
王绍忠 吕晓莉 朱俊生 李 军 吴秋风
陆杰华 姚 远 原 新

主 编 吴玉韶

副 主 编 党俊武

编 委 (按姓氏笔画排列)

王晓庆 方 彧 (执行) 刘 芳 (执行)
孙陆军 牟新渝 (执行) 李 晶
郭 平 曹 健

撰 著 者 (按姓氏笔画排列)

王莉莉 王海涛 方 彧 曲嘉瑶 伍小兰
孙陆军 牟新渝 李 晶 李江波 杨晓奇
肖文印 张秋霞 罗晓晖 赵建国 董彭滔
翟德华 魏彦彦

主要编撰者简介

吴玉韶 北京师范大学管理学博士，副教授，现任全国老龄工作委员会办公室副主任、中国老龄科学研究中心主任。主要研究领域：社会保障、救灾救济、社会福利、社会救助、社会工作、老龄工作等。近年来，主持居家养老、基层老年协会、老年思想状况、老年精神文化、老龄工作体制机制等课题，发表论文和论著共计 100 多万字。

党俊武 南开大学经济学博士，现任中国老龄科学研究中心副主任。出版专著《老龄社会引论》，发表论文 40 余篇，曾参与“国家应对人口老龄化战略研究”项目、《中共中央、国务院关于加强老龄工作的决定》、《中国老龄事业发展“十一五”规划》、《中国老龄事业的发展》白皮书等重要文件的起草工作。曾获首届中国老年学学术成果奖。

王莉莉 中国人民大学老年学博士，中国老龄科学研究中心副研究员。主要研究领域：老龄服务、老龄产业、老龄政策等。曾参与“国家应对人口老龄化战略研究”“人口老龄化与中等收入陷阱研究”“基本养老服务体系研究”等 20 多项研究课题；发表《农村地区老年人健康状况和照料资源分析》《我国社区居家养老服务均等化研究》等论文 20 余篇；主持或参与编写《日本养老保障制度》《老年人健康自评和生活自理能力》等老龄著作近 10 本。

孙陆军 马耳他大学研究生学历，中国老龄科学研究中心副研究员。主要研究领域：老龄政策、老龄贫困等。曾主持 2008 年海南老年人生活状况调查、2009 年全国城乡失能老年人研究等多项课题。在国外期刊发表三篇有关中国

老年人经济状况分析论文。合作撰写《中国农村老年空巢家庭研究》《全国城乡失能老年人状况研究》等多篇论文。

牟新渝 中共中央党校研究生学历，中国老龄科学研究中心编辑部主任，副编审。主要研究领域：社会老年学、农村人口老龄化、家庭社会学、老年歧视等。发表《我国人口老龄化的新趋势、新特点》《年龄歧视与老年社会公共政策》等论文 70 余篇。曾获 2009 年民政部科技成果创新三等奖、2011 年全国老龄办“党旗下的老龄工作”征文比赛一等奖、2010 年和 2011 年中国老年学学会优秀论文奖。

王海涛 北京大学人口学博士，中国老龄科学研究中心副研究员。主要研究领域：老龄公共政策、老龄统计等。先后主要参与《国家应对人口老龄化战略研究》《中国老龄事业发展“十二五”规划》等国家重大科研项目。参与“全国城乡失能老年人口状况调查”“历年老龄统计数据研究”“夕阳红图书出版工程”等重大项目，撰写研究报告并作为主要作者之一出版了老龄科研图书 9 本。

董彭滔 北京师范大学社会保障专业硕士，中国老龄科学研究中心助理研究员。主要研究领域：老龄公共政策。先后参与老年残疾人状况研究、全国城乡失能老年人状况研究、人口老龄化与中等收入陷阱研究、中国发展型家庭养老支持政策研究（联合国人口基金项目）等多项重大科研项目，参与《中国老龄事业发展“十二五”规划》起草工作，合著《养老院的故事》一书，主持或参与编写《老年人居住安排》《香港养老》等多本学术著作，发表论文多篇。

摘 要

2012 年是中国老龄事业发展史上具有里程碑意义的一年，是各项老龄事业取得显著成就的一年。党的十八大做出了“积极应对人口老龄化，大力发展老龄服务事业和产业”的重大战略部署。新修订的《中华人民共和国老年人权益保障法》明确规定，“积极应对人口老龄化是国家的一项长期战略任务”。国务院、各涉老部门密集出台了一系列老龄政策文件，特别是随着《中国老龄事业发展“十二五”规划》的全面落实，老龄事业取得显著成就：老龄政策体系基本框架正在形成、养老保障事业取得突破性进展、老年医疗卫生事业蓬勃发展、老龄服务事业发展呈现良好势头、老年宜居环境建设工作稳步推进、老龄文化事业日益繁荣、老年群体社会管理不断创新、老龄事业法制化进程加速推进、老龄科学研究向主流化演进。同时，2012 年中国老龄事业也存在应对人口老龄化的体制机制尚未形成，养老、医疗保障制度亟待完善，老龄服务发展不平衡，老年宜居环境建设滞后等问题。本书分为两大部分：总报告简要回顾分析了 2012 年中国老龄事业发展状况；分报告分别从老龄政策、养老与医疗保障事业、老龄服务、老年宜居环境、老龄文化、老年群体社会管理、老龄事业法制化进程、老龄科学研究等方面进行了深度分析。在此基础上，对 2013 年的老龄事业发展进行了展望。

关键词：人口老龄化 老龄事业 老龄产业

Abstract

2012 is a remarkable year in the history of developing China's cause of aging with rich achievements in various undertakings. The eighteenth National Congress of CPC made a strategy "make active response to population aging and develop the cause of aging and relevant industries with great efforts". The newly revised "Law of the People's Republic of China on Protection of the Rights and Interests of the Elderly" made it clear that active response to aging is a long term strategy of the country. Meanwhile, series of aging policies were made by the State Council and government agencies relevant to aging, with the overall implementation of the 12th Five Year Plan of Development of the Cause of Aging, in particular, significant breakthrough were achieved, the basic policy frame is being shaped, the security system for the elderly made remarkable progress, healthcare of the elderly flourished, services for the elderly were developed with good momentum, friendly environment for the elderly developed steadily, culture of old age grew prosperously, the social management of the elderly was innovated continuously, the process of legalization regarding the cause of aging quickened up and research on aging began turning to the stream. At same time, there were problems in China's cause of aging in 2012, e. g. the system and mechanism were due to be formed, the security and healthcare system of the elderly needed to be improved, services for the elderly were unbalanced and the friendly environment for the elderly lagged behind etc. The book is divided into two main parts. The situation of the development of China's cause of aging in 2012 is reviewed in the general report under the subtitles e. g. aging policies, support and health care for the elderly, services for the elderly, culture of aging, friendly environment for the elderly, management of the elderly groups, development of legal system of the elderly and scientific research on aging. Based upon this the development of China's cause of aging in 2013 is expected.

Key Words: Aging of Population; The Cause of Aging; Silver Industry

目 录



Ⅱ I 总报告

- Ⅱ.1 积极应对人口老龄化成为中央的战略部署 董彭滔 翟德华 / 001
- 一 2012~2013 年中国人口老龄化发展态势 / 002
- 二 2012 年中国老龄事业发展取得显著成就 / 004
- 三 2012 年中国老龄事业发展存在的主要问题 / 019
- 四 2013 年中国老龄事业发展展望 / 022

Ⅱ II 政策篇

- Ⅱ.2 老龄政策体系基本框架正在形成 张秋霞 / 025
- Ⅱ.3 积极应对人口老龄化的总动员令
- 《中华人民共和国老年人权益保障法》解读 肖文印 / 048
- Ⅱ.4 推动社会主义老年文化大发展大繁荣的重大举措
- 《关于进一步加强老年文化建设的意见》解读 肖文印 / 057
- Ⅱ.5 加强基层老年协会建设是创新社会管理的有效途径
- 《关于加强基层老年协会建设的意见》解读
- 肖文印 赵建国 / 065



Ⅲ 保障篇

- Ⅲ.6 中国养老保障事业取得突破性进展 杨晓奇 / 073
- Ⅲ.7 健康老龄化成为老年医疗卫生事业
发展的核心理念 伍小兰 罗晓晖 / 094
- Ⅲ.8 老龄事业法制化发展进入新阶段 曲嘉瑶 魏彦彦 / 117

Ⅳ 服务篇

- Ⅳ.9 大力发展老龄服务事业和产业成为国家战略 王莉莉 / 140
- Ⅳ.10 老年宜居环境建设是新型城镇化应有之义
..... 牟新渝 方 或 翟德华 / 168
- Ⅳ.11 老龄文化不断繁荣发展 孙陆军 张秋霞 / 192
- Ⅳ.12 老年群体社会管理不断加强 王海涛 / 214

Ⅳ 研究篇

- Ⅳ.13 老龄人口学研究进展 李江波 / 225
- Ⅳ.14 老龄经济学研究进展 李江波 / 232
- Ⅳ.15 老龄社会学研究进展 李 晶 / 243
- Ⅳ.16 老龄保障和福利研究进展 李 晶 李江波 / 258

CONTENTS



Ⅱ I General Report

- Ⅱ.1 Active Aging is Becoming a Major Strategic Plan of Central Committee of CPC *Dong Pengtao, Zhai Dehua / 001*
1. *The Situation of China's Population Aging, 2012-2013 / 002*
2. *The Remarkable Achievements of China's Cause of Aging in 2012 / 004*
3. *The Existing Problems in China's Cause of Aging in 2012 / 019*
4. *The Perspectives of China's Cause of Aging in 2013 / 022*

Ⅱ II Chapter of Policy

- Ⅱ.2 The Frame of Aging Policy is being Formed *Zhang Qiuxia / 025*
- Ⅱ.3 A Mobilization Order of Actively Response to Population Aging
—*Interpretation on the Law of People's Republic of China on Protecting the Rights and Interests of the Elderly* *Xiao Wenyin / 048*
- Ⅱ.4 An Important Measure to Boost Socialistic Elderly Culture toward Prosperity
—*Opinions on Further Strengthening the Work on Elderly Culture* *Xiao Wenyin / 057*
- Ⅱ.5 Strengthened Construction of Elders' Association is an Efficient Approach to Innovate New Social Management
—*Opinions on Capacity Building of Grass Root Older People's Associations* *Xiao Wenyin, Zhao Jianguo / 065*

Ⅲ Chapter of Security

- Ⅲ.6 Breakthrough in China's System of Security for the Elderly *Yang Xiaoqi* / 073
- Ⅲ.7 Healthy Aging as the Core Concept of the Medical and Health Services for the Elderly *Wu Xiaolan, Luo Xiaohui* / 094
- Ⅲ.8 A New Stage of Legalization of the Cause of Aging *Qu Jiayao, Wei Yanyan* / 117

Ⅳ Chapter of Services

- Ⅳ.9 Develop Service and Relevant Industries of the Elderly with Great Efforts as a National Strategy *Wang Lili* / 140
- Ⅳ.10 The New Type Urbanization Ought to Include the Friendly Environment for the Elderly *Mu Xinyu, Fang Yu and Zhai Dehua* / 168
- Ⅳ.11 Continuous Prosperity and Development of the Culture of Aging *Sun Lujun, Zhang Qiuscia* / 192
- Ⅳ.12 Innovation in Social Management of Senior Groups Constantly Strengthened *Wang Haitao* / 214

Ⅴ Chapter of Research

- Ⅴ.13 The Progress of Social Demographic Research on Aging *Li Jiangbo* / 225
- Ⅴ.14 The Progress of Economic Research on Aging *Li Jiangbo* / 232
- Ⅴ.15 The Progress of Sociological Research on Aging *Li Jing* / 243
- Ⅴ.16 The Progress of Researches on Security and Welfare of the Elderly *Li Jing, Li Jiangbo* / 258

总 报 告

General Report

B. 1

积极应对人口老龄化成为 中央的战略部署

董彭滔 翟德华*

摘 要:

2012 年是中国老龄事业发展史上具有里程碑意义的一年。党的十八大做出了“积极应对人口老龄化”的战略部署,新修订的《中华人民共和国老年人权益保障法》将“积极应对人口老龄化”上升到法律高度,一系列重要的老龄政策文件密集出台,推动中国各项老龄事业取得显著成就。与此同时,中国老龄事业也存在应对人口老龄化的体制机制尚未形成,养老、医疗保障制度亟待完善,老龄服务发展不平衡,老年宜居环境建设滞后等问题。展望 2013 年,随着中央相关战略部署的深入贯彻和《中国老龄事业发展“十二五”规划》的全面落实,中国老龄事业的发展将迎来前所未有的机遇。

* 董彭滔,中国老龄科学研究中心助理研究员;翟德华,中国老龄科学研究中心高级统计师。



关键词：

积极应对人口老龄化 国家战略 老龄事业

目前，中国正在经历经济转轨、社会转型和文化转变的深刻变革，同时，也正在经历人口快速老龄化导致的从年轻社会到老龄社会的急剧转变。人口老龄化是贯穿 21 世纪的一项基本国情，带来的风险挑战是全面、深刻、持久的，能否正确应对，关系国计民生、民族兴衰和国家的长治久安，必须从经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态文明建设五位一体的中国特色社会主义事业总体布局的高度，制定实施战略和政策体系，动员政府、市场、社会三大部门统筹应对。

纵观 30 年的发展历程，2012 年是中国老龄事业发展史上具有里程碑意义的一年。党的十八大做出了“积极应对人口老龄化”的战略部署，新修订的《中华人民共和国老年人权益保障法》明确规定，“积极应对人口老龄化是国家的一项长期战略任务”。国务院、各涉老部门出台了一系列老龄政策文件，推动《中国老龄事业发展“十二五”规划》全面贯彻落实，各项老龄事业取得较大进展。但是，回顾 2012 年，中国老龄事业发展过程中不适应、不协调、不可持续的矛盾和问题仍然十分突出。认真分析这些矛盾和问题并加以逐步解决，将促进 2013 年中国老龄事业健康可持续发展。

一 2012 ~ 2013 年中国人口老龄化发展态势

2012 年和 2013 年是中国人口老龄化发展过程中具有重要意义的两个年头。一是新中国成立后新出生的人口，也就是 1952 年和 1953 年出生的人口进入老年期，形成第一个老年人口增长高峰。依据《国家应对人口老龄化战略研究》课题组预测，2012 年老年人口数量达到 1.94 亿，老龄化水平达到 14.3%，2013 年老年人口数量突破 2 亿大关，达到 2.02 亿，老龄化水平达到 14.8%。二是劳动年龄人口进入负增长的历史拐点，从 2011 年的峰值 9.40 亿人下降到 2012 年的 9.39 亿人和 2013 年的 9.36 亿人，劳动力供给格局开始发



生转变。三是底部和顶部老龄化相叠加，推动人口机会窗口逼近关闭。少儿人口抚养比从2012年的23.96%提高到2013年的24.36%，老年抚养比从2012年的20.66%上升到2013年的21.58%，推动社会总抚养比从2012年的44.62%上升到2013年的45.94%。

与此同时，老年人口内部变动将进一步加剧人口老龄化的严峻性。一是高龄老年人口继续增长，从2012年的0.22亿人上升到2013年的0.23亿人，年均增长100万人的态势将持续到2025年。二是失能老年人口继续增加，从2012年的3600万人增长到2013年的3750万人。三是慢性病老年人持续增多，2012年为0.97亿人，2013年突破1亿人大关。四是空巢老年人口规模继续上升，2012年为0.99亿人，2013年突破1亿人大关。五是无子女老年人和失独老年人开始增多，由于计划生育一代陆续开始进入老年期，加上子女风险事件的发生等因素，无子女老年人越来越多。2012年中国至少有100万个失独家庭，且每年以约7.6万个的数量持续增加。

由于人口老龄化超前于现代化，“未富先老”和“未备先老”的特征日益凸显，老年人面临诸多问题和困难。一是贫困和低收入老年人数量仍然较多，2012年全国约有2300万人。二是城镇老年人口的宜居环境问题十分突出，七成以上的城镇老年人口居住的老旧楼房没有安装电梯，其中的高龄、失能和患病老年人出行举步维艰。三是农村老年人留守现象更加突出，2012年约有5000万，其中的高龄、失能和患病老年人的照料护理问题，已经引起社会各界的普遍关注。四是涉老侵权案件、老年人受害受骗事件、老年人自杀现象时有发生，已经成为媒体关注的焦点。五是老年群体社会管理存在真空，三成以上老年人游离于社会管理之外，少数老年人被地下宗教和非法组织利用，不利于社会和谐和政治稳定的隐患依然存在。

站在2012年和2013年之交，展望未来的人口老龄化发展态势，中国是世界上老年人口最多的国家，也是全球人口老龄化发展速度最快的国家之一。综合经济社会发展水平看，“未富先老”是中国的基本国情，同时，中国的人口老龄化与工业化、城镇化相伴随，与中等收入陷阱相遭遇，老龄问题的严峻性是世界上少有的，必须认清形势，全面应对。



二 2012 年中国老龄事业发展取得显著成就

（一）老龄政策体系基本框架正在形成

1. 2012 年老龄政策密集出台

中国政府高度重视老龄事业发展，着力加强老龄政策体系建设。新中国成立以来，国家颁布了一系列涉老法律法规和政策。尤其是近 20 年来，全国人大及其常委会、国务院及其有关部门颁布的老龄法律、法规、规章及有关政策达 500 余件，初步形成以《中华人民共和国宪法》为基础，以《中华人民共和国老年人权益保障法》为主体，包含相关法律、行政法规、地方性法规、国务院部门规章、地方政府规章和有关政策，涉及养老保障、医疗卫生、老龄服务、文化教育、社会参与、权益保障等为具体内容的老龄政策体系框架。在此基础上，2012 年，全国人大及其常委会、国务院及其有关部门加大老龄政策创制力度，陆续修订完善或新出台了一系列老龄政策，老龄政策体系的基本框架正在形成。

2. 2012 年老龄政策创制特点

从政策创制的角度看，2012 年新出台的一系列老龄政策具有以下显著特点。

第一，围绕解决社会普遍关注的老龄问题确立核心政策，配套出台相关政策措施。养老、医疗和服务是老年人的三大基本需求，作为政策回应，《社会保障“十二五”规划纲要》和《社会养老服务体系规划建设规划（2011～2015 年）》对这三个方面的问题做出了整体部署，其他政策文件则从具体操作层面对其做出了配套安排。

第二，以老年人多层次、多元化需求为政策导向，从满足老年人的基本需求向更高层次的精神文化需求拓展。为适应老年人需求的变化，在保障老年人基本需求的同时，2012 年专门出台了加强老年人文化建设的指导性文件，为满足老年人精神文化需求、促进老年文化事业发展、提高老年人生活和生命质量奠定了良好基础。



第三，注重“公平性”，贯彻城乡一体化和公共服务均等化的要求。注重老龄事业城乡、区域协调发展是老龄政策公平性的具体体现。2012年出台的老龄政策均要求资源配置向农村及贫困地区倾斜。此外，还专门出台了包含农村老龄事业发展内容在内的针对农村经济社会发展的相关政策文件。

第四，凸显着眼长远的理念，落实中央关于积极应对人口老龄化的战略部署。2012年出台的老龄政策，考虑了人口老龄化发展的新趋势、新情况、新问题，通过修订完善老政策、出台新政策，既修补了原有政策体系的漏洞，又为未来可能出现的老龄问题给予了前瞻性的谋划。新出台的老龄政策涉及的内容比较充分地体现了健康老龄化与积极老龄化的战略思想，围绕“发展、保障、健康、参与、和谐”的核心理念，从养老保障、医疗卫生、老龄服务、宜居环境、精神文化、社会管理等方面积极谋划老龄事业发展的全局。

（二）养老保障事业取得突破性进展

养老保障制度是社会保障制度的重要组成部分，是全体社会成员实现“老有所养”的基础。2012年，养老保障事业取得了突破性进展。

1. 城乡居民养老保险实现制度全覆盖

2009年，新型农村社会养老保险（新农保）开始试点。2011年，城镇居民社会养老保险（城居保）开始试点。2012年7月，国务院在全国所有区县实施新农保和城居保制度全覆盖计划，符合条件的老年人领取养老金。截至2012年12月底，全国所有县级行政区全部开展新农保和城居保的覆盖工作，城乡居民参保总人数达到48370万，13075万城乡老年居民按月领取养老金。短短3年间，两大养老保险均实现了制度上的全覆盖，与此前建立的城镇职工养老保险一道，为中国百姓织就了一张覆盖城乡的养老保障网，几千年来亿万群众“老有所养”的梦想首次在制度上得到了实现。

2. 企业退休人员养老金实现八连涨

《社会保障“十二五”规划纲要》指出，根据经济社会发展情况，逐步缩