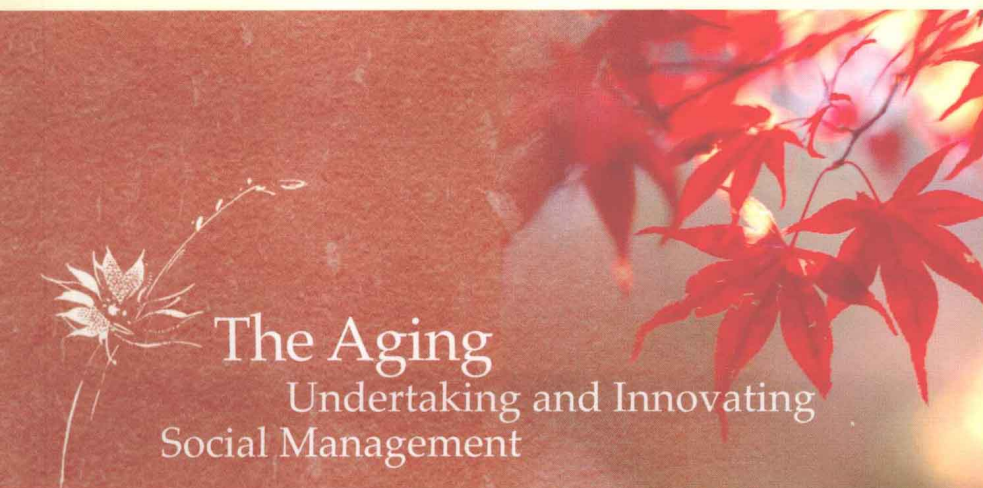




The Aging
Undertaking and Innovating
Social Management

老龄事业与 创新社会管理

施祖美 ◎ 著



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



老龄事业⑤ 创新社会管理

施祖美 著

图书在版编目 (C I P) 数据

老龄事业与创新社会管理 / 施祖美著. —北京 :
社会科学文献出版社, 2013. 2

ISBN 978 - 7 - 5097 - 4043 - 9

I. ①老… II. ①施… III. ①老年人 - 社会管理 - 研
究 - 中国 IV. ①D669. 6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 283287 号

老龄事业与创新社会管理

著 者 / 施祖美

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 / 社会政法分社 (010) 59367156

责任编辑 / 孙燕生 郑茵中

电子信箱 / shekebu@ssap.cn

责任校对 / 牛立明

项目统筹 / 王 绯

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 / 北京季峰印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 18

版 次 / 2013 年 2 月第 1 版

字 数 / 275 千字

印 次 / 2013 年 2 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 4043 - 9

定 价 / 58.00 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

序 一

党和政府历来十分关心老年群众，采取有力措施推动老龄工作发展进步，为老龄事业持续健康发展奠定了良好基础。随着第一个老年人口增长高峰的到来，我国人口老龄化进程将进一步加快，人口老龄化已呈现超前于现代化的趋势。这就要求我们必须深刻认识发展老龄事业的重要性和紧迫性，认真解决好如何养老这一重要社会问题，切实应对人口老龄化的挑战。

当前，我国经济社会发展不断加快、人民生活水平日益提高，传统的“物质养老”渐退居其次，“精神养老”则不断凸显，丰富多彩的精神文化生活越来越成为广大老年人生活的核心内容和强烈的现实诉求。谈“精神养老”，就离不开老年教育。《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》提出，要“重视老年教育”。老年教育既是我国老龄事业的组成部分、终身教育体系的重要环节，也是应对人口老龄化、满足老年人精神文化需求的有效途径，是一项功在当代、利在千秋的社会公益性事业。加快发展老年教育，使老年人老有所学、老有所为、老有所乐，享受健康老年生活，是建设学习型社会、提高全民族整体素质的必然要求，也是创新社会管理、构建和谐社会的重要基础。因此，加强老年教育理论和实践研究，深入探讨“老年教育与创新社会管理”“老龄事业与创新社会管理”等重要课题，无疑具有重要而又紧迫的现实意义。

施祖美同志长期在高校和教育行政管理部门工作，具有深厚的教育学、社会学和管理学基础。近年来，他一直从事老龄工作，担任福建省老年大学协会副会长、福建老年大学副校长、福建省老年教育理论研究会会长，对老龄事业特别是老年教育研究颇有建树。《老龄事业与创新社会管理》一书便是

他在工作中对老龄事业的深刻思考、系统探索和经验总结。纵览全书，内容丰富，观点新颖，案例翔实。讲道理，文风简朴，见解深刻，不失理论水准；谈管理，贴近现实，情真意切，可谓用心良苦；论时势，视野开阔，举一反三，具有独到眼光。该书对推进中国老年教育研究、促进老龄事业发展具有一定的借鉴意义。

该书即将付梓，由衷高兴；爰志数语，以资赞贺。

是为序。

袁贵仁

2012年9月

序 二

随着我国人口老龄化的程度不断加深，老龄化的影响也逐渐显现。开展老龄事业与创新社会管理研究，为繁荣老年学研究，推进老年学理论建设，乃至对我国社会发展都具有非常重要的现实意义。

老年教育是老龄工作的重要组成部分，开展老年教育研究是应对人口老龄化的一项重要任务。2010年1月19日，福建省老年教育理论研究会成立。采用首席专家负责制的做法，组建科研团队，开展老年教育科研工作，经过专家们的共同努力，研究会申报的科研课题先后列入省社科联、省教育厅等有关部门的科研项目。《老龄事业与创新社会管理》列入省社科联重点项目，本书作为该项目的标志性成果凝聚着作者的智慧、心血与辛劳的汗水。尤其是近年来，祖美同志与多位专家委员紧紧围绕党和政府的中心工作开展老年教育理论研究，从应对人口老龄化问题的全局高度统筹考虑老年教育事业的发展，以理论研究会为平台，注重带队伍、出成果。各设区市先后成立了老年教育研究组织，建立了研究工作的长效机制，将老年教育科研工作纳入学校的发展规划。做到理论研究有计划、经费投入有安排、研究人员有分工，建立一整套行之有效的科研奖励办法和规章制度，促进基层老年教育科研人员的队伍不断壮大。在研究过程中，专家们通过听取情况介绍、深入实地考察、会上座谈交流、查阅文献资料、书面问卷调查等多种形式，深入县区老年办学基层，对老年教育的办学条件、课堂教学、教学管理、教材建设、课外活动、理论研究等方面情况进行实地考察了解，取得了令人瞩目的成果。

在新的历史时期，老年事业及老年教育都将面临新的挑战。这意味着从事老年工作的同志要做出新的努力与奉献。我国是传统的礼仪之邦，尊敬老人是我们的光荣传统。永远不忘老同志的历史功绩和现实贡献，是一种社会导向、政治责任、道德良心和同志情怀。福建省老年教育理论研究会作为联系、团结和引导广大同仁开展老年教育研究的群众性组织，是党和国家关心老同志身心健康，促进老年人欢度晚年的桥梁与纽带。组织和引导广大老龄事业工作者参加研究活动，为进一步凝聚老龄人才资源，推进海西两个先行区建设，构建和谐社会，具有特别重要的意义。

老龄事业虽是“夕阳工程”，却又是“朝阳事业”。随着我国老龄化进程的进一步加快，关于老龄事业与创新社会管理研究工作必将进一步迸发出勃勃生机。“老夫喜作黄昏颂，满目青山夕照明。”在党的十八大精神的引领下，在充满希望的新时代，老龄事业与创新社会管理工作，一定会取得又好又快的发展。

谨此为序。

游德馨^①

^① 游德馨，中国老年大学协会名誉会长，福建省政协原主席。

目 录

绪论	1
第一节 概念界定	2
第二节 中国老龄化进程与特点	5
第三节 老龄事业的地位与重要性	11
第四节 我国老龄事业的发展趋势	20
 第一章 老年社会保障体系建设	30
第一节 老年社会保障体系建设的背景及其内容	30
第二节 老年社会救助概况	33
第三节 城市居民最低生活保障制度	37
第四节 农村社会救助制度	41
第五节 养老保险制度建设	48
第六节 老年社会福利	56
 第二章 老年社会照顾体系建设	65
第一节 西方国家老年社会照顾	65
第二节 我国老年社会照顾概况	76
第三节 老年社会照顾体系建设	88
 第三章 发展老年健身运动	96
第一节 老年健身运动的现状	97
第二节 老年健身活动的组织建设	104

第三节	健身场所的建设与管理	112
第四节	发展社区老年体育健身活动	118
第四章	老年社会参与	123
第一节	积极老龄化背景下的老年社会参与	123
第二节	社会参与的概念	128
第三节	社会参与的理论基础	130
第四节	老年社会参与的类型	136
第五节	老年人社会参与的意义	145
第六节	老年群体社会参与程度的影响因素分析	158
第七节	对策建议	169
第五章	发展老年教育事业	179
第一节	社会管理中的老年教育	179
第二节	老年教育近年发展概况	183
第三节	新时期老年教育的发展	200
第四节	老年教育的管理与创新	205
第六章	老年文化建设	220
第一节	老年文化建设的必要性	220
第二节	老年文化建设存在的问题	233
第三节	老年文化建设的途径	238
第七章	关于应对社会老龄化的若干思考	249
第一节	树立正确的理念	249
第二节	人口老龄化是社会管理的系统工程	256
第三节	若干思考与建议	269
后记		277

绪 论

中国是一个人口大国，人口数量居世界第一。作为社会基础变量的人口因素，对社会经济各个方面产生了重要的影响。改革开放以来，随着经济社会的高速发展，人们的生育观念不断转变，生育率呈现由高到低的趋势，从而导致青少年人口比例不断降低。同时，随着人们生活水平的不断提高，医疗卫生条件的逐渐改善，死亡率也逐渐降低，人们的预期寿命延长，使得老年人口占人口的比重不断攀升，2000年，我国65岁及以上人口的比例达到6.92%，2008年，我国65岁及以上人口有10956万人，占人口比重的8.3%，当前，老年人口正以年均4.3%的速度增长。根据联合国的规定，一个国家或地区60岁以上人口数占到总人口数的10%以上，或者65岁以上人口数占到总人口数的7%以上，即为老年型国家或老龄化社会，这就标志着我国正式进入老龄化社会。长期以来，党和政府十分关心老年群体，不断采取积极措施推动老龄事业发展进步，为老龄事业持续发展奠定了很好的基础。但是，随着我国人口老龄化程度不断加强，老龄事业发展相对滞后的矛盾日益突出，主要表现在：社会养老保障制度尚不完善，公益性老龄服务设施建设滞后，老龄服务市场发育不全、供给不足，老年社会管理工作相对薄弱，侵犯老年人权益的现象时有发生。因此，发展老龄事业，创新社会管理，对促进我国经济社会发展具有重要的现实意义。

第一节 概念界定

一 老年人口

“老年人口”是指达到或超过老年年龄界限的人。在不同时期、不同国家或地区对老年年龄界限的定义是不同的。1900年，桑巴德在其《人口年龄分类和死亡率研究》一书中将50岁作为老年年龄的下限；1956年，联合国发表的《人口老化及其社会经济后果》中将65岁定义为老年年龄的下限；到了80年代初，人口老龄化已经不仅是发达国家的问题，发展中国家同样面临人口老化的问题，而发展中国家的人均预期寿命比发达国家的人均预期寿命低得多，因此，1982年在维也纳召开的“世界老龄问题大会”将老年人口年龄界限定在60岁。中国属于发展中国家，虽然人均预期寿命要高于发展中国家的平均水平，但与发达国家相比，人均预期寿命水平还是比较低。因此，中国老龄委员会将60岁作为我国老年人的年龄起点界限。目前国际通用的划分标准是65岁以上。

然而，笔者认为，传统意义上的按照年龄标准来划分老年群体是不够科学，不够准确的。众所周知，生活在地球上不同区域的人们，受种族、国家、社会、环境、遗传、心理（或精神）、生活方式、疾病、家庭、性别、职业等因素的影响，其平均寿命是不同的。世界卫生组织公布的2011年《世界卫生统计资料》显示，日本人的平均寿命继续保持83岁，与欧洲小国圣马力诺并列世界第一，其次为澳大利亚（82岁），而平均寿命最短的三个国家分别为非洲的马拉维（仅47岁）、阿富汗（48岁）和津巴布韦（49岁）。可见，不同国家的人均寿命相差甚远。同时，随着社会发展，人类平均寿命呈现增长趋势，根据第六次全国人口普查资料表明，截至2010年，我国人口平均预期寿命已经达到74.83岁，比2000年提高3.43岁，而1949年之前我国的人均寿命仅40.8岁。由此可见，各国、各地区的平均寿命差异明显。因此老年年龄的界定是相对的、动态的，是随着不同国家、地

区、种族，不同历史时期的变化而变化，应当充分考虑一个国家或地区的平均生理、心理、智力等综合因素。

二 老龄化

人口老龄化，广义上主要包括个体的老化和人口群体的老化。个体的老化主要体现在个体年龄的增长变化；人口群体的老化主要体现在一个国家或地区人口年龄结构的变化。

根据联合国人口委员会《多种文字人口学词典》对老龄化的定义：“当老年人在人口中的规模比例增大时，称之为人口老龄化。”《人口手册》(POPULATION HAND BOOK)则从动态角度将“人口老龄化”定义为：一个国家或地区老年人口占人口总体的比例不断增加，或青少年人口所占比例逐渐递减的一种渐进过程。

综上所述，老龄化指的是有关人口年龄结构及其变化过程，如果一个社会中的人口结构呈现出青少年人口比重降低，老年人口比重攀升，则说明这个社会的人口正逐渐步入老龄化。

三 老龄化社会的界定标准

当前，世界各国普遍采用 1956 年联合国人口司和 1982 年世界老龄问题大会所制定的老龄化社会划分标准，即如果一国或者地区 60 岁以上人口达到 10% 及以上，或者 65 岁以上人口达到 7% 及以上，那么该国或该地区的人口结构成为老年型，说明该国或该地区已进入人口老龄化社会。

立足国情，我国人口老龄化一般以 60 岁作为老年人口的年龄下限。我国立法规定：男性职工退休年龄为 60 岁，女性为 55 岁。

四 老龄事业与创新社会管理

(一) 老龄事业

老龄事业主要是指针对老龄化所带来的诸多问题，围绕“老有所养、

老有所医、老有所教、老有所学、老有所为、老有所乐”的发展目标，按市场经济的要求，构建专门服务老年群体的长效发展机制。要制定老龄事业发展规划，加强老龄法律法规政策建设，健全老龄工作体制，鼓励社会广泛参与老龄事业发展，积极开展国际交流与合作，从而进一步推动老龄事业的发展。

（二）创新社会管理

社会管理的主体应当是社会，而不仅仅是政府，因此创新社会管理就应当实现从“管治思维”向“共治思维”转变，进一步完善相关机制，改革传统管理模式，做到以人为本、服务为先，引导各类社会组织加强自身建设、增强服务社会能力，支持人民团体参与社会管理和公共服务，发挥群众参与社会管理的基础作用，推动社会组织健康有序发展，从而有效发挥社会组织在社会管理创新中的作用。

（三）两者之间的关系

1. 老龄事业与经济社会发展相适应。老年群体的稳定是社会稳定的一个重要基础。为此要围绕构建和谐社会宏伟目标，确立老龄事业在改革发展大局中的重要地位，才能促进老龄事业与经济社会协调发展。

2. 老龄事业是社会管理的重要组成部分。老年人因其丰富的社会经验和较高的社会威望，是社会管理的重要载体之一，要充分保障老年组织在创新社会管理中的有效参与，扩大其参与工作的社会影响力，有利于促进社会和谐，在创新社会管理中才能真正发挥作用。

3. 社会管理创新为推动老年事业发展带来新的契机。一个社会要实现稳定与发展，离不开管理，而管理是动态的，随着环境的变化而变化。当前，随着我国老龄化趋势日益明显，社会经济地位和公共服务需求都发生了显著变化，老年人在创新社会管理中的作用日趋重要。因此，要改变思维，创新社会管理，充分发挥老年人自我管理、自我教育、自我服务、自我维权的积极作用，综合运用经济、法律和行政手段，才能不断推动老龄事业向前发展。

第二节 中国老龄化进程与特点

一 中国老龄化进程

1. 1949 年之前

1947 年, 国民政府内政部门人口编印的《民国三十六年下半年全国产业统计部分省市人口分年龄数据》, 公布了 6 市、12 行省的分年龄数据。当时, 全国争取划分为 12 市总人口 15642019 人、35 省总人口 4 亿 5730 万和 1 个地方。公布的 6 市的 60 岁及以上老年人口比例为 5.1%, 省为 8.18%。按此比例推算, 全国市的老年人口为 79.7743 万人, 省的老年人口为 3740.78 万人。

2. 1949 年至 1979 年

新中国成立后, 随着人口统计、人口调查工作机制的逐步完善, 相关人口数据不断增多、精确程度也明显提高, 这使我们对我国老年人口的数量规模及其变动趋势, 有了更为清楚的认识。1953 年第一次全国人口普查统计, 全国总人口数为 56745 万人, 其中 ≥ 60 岁老年人口为 4369 万人, 比 1947 年增加了 628.22 万人, 增长了 16.79%, 年增长 2.8%; 1964 年第二次全国人口普查, 总人口已达到 69458 万人, 其中 60 岁及以上老年人口为 4932 万人, 比 1953 年增长了 563 万人 (见表 1)。

3. 1979 年至今

改革开放至今 30 余年, 是我国人口老龄化水平迅速升高的时期。1982 年第三次全国人口普查显示, 全国总人口为 101654 万人, 60 岁以上老人为 8234 万人, 比 1964 年人口普查时增长了 3302 万人, 增长了 66.9%, 年均增长近 3.7%, 远快于第一阶段; 1990 年第四次全国人口普查, 总人口已达到 114333 万人, 60 岁及以上老年人口为 9604 万人; 到 2000 年第五次全国人口普查时, 全国总人口为 126743 万人, 60 岁及以上老年人口为 13014 万人, 比 1990 年普查时增加了 3410 万人, 增长了近 35.5%, 年均增长近 3.6%, 60 岁以上老年人口的比例占 10.3%, 可见我国已经进入老年型社

会；2010 年之后，人口政策的目标由控制人口数量逐步转变为以调整人口结构、提高人口质量为主。据 2010 年第六次全国人口普查显示，全国总人口数达到 133972 万人，其中 60 岁以上老年人口为 17765 万人，占全国人口比例将近 13.3%（见表 1），可见老年人口比例仍在以较快的速度增长，从表 1 也可见，我国老龄化指数更是成倍增长，由 2000 年的 28.7% 提升到 2010 年的 53.4%，增长 24.7%，由此说明我国人口老龄化进程在加快，特点突出。

表 1 六次人口普查中国人口老龄化有关统计资料

年份	总人口数 (万人)	≥65 岁老年 人口总数 (万人)	≥65 岁老年 人口系数 (%)	≥60 岁老年 人口总数 (万人)	≥60 岁老年 人口系数 (%)	0~14 岁 人口总数 (万人)	老龄化 指数 (%)
1953	56745	2497	4.4	4369	7.7	20587	12.1
1964	69458	2501	3.6	4932	7.1	28262	8.8
1982	101654	4981	4.9	8234	8.1	34146	14.6
1990	114333	6403	5.6	9604	8.4	31659	20.2
2000	126743	8838	7	13014	10.3	30814	28.7
2010	133972	11883	8.9	17765	13.3	22246	53.4

注：①老龄化指数（也称老少人口比）=（65 岁以上人口数/0~14 岁人口数）×100%

资料来源：<http://www.stats.gov.cn/>。

二 中国老龄化特点

1. 数量多，规模大

据第六次全国人口普查的数据显示（见表 1），截至 2010 年，我国 60 岁及以上人口达 1.78 亿，占总人口的 13.3%，比 2000 年人口普查上升 3 个百分点，其中 65 岁及以上人口接近 1.2 亿，占总人口的 8.9%，比 2000 年人口普查上升 1.9 个百分点。目前，全世界 60 岁以上老年人口总数达 6 亿，其中中国占近 20%，是亚洲人口的 50%，也就是说，世界上每 5 个老年人中就有 1 个中国老年人；在亚洲，每 2 个老年人中就有 1 个中国老年人。据预测，在今后一个时期，我国 60 岁以上老年人将以每年 3.28% 的速度增长，到 2015 年，老年人口将达到 2.21 亿，占人口总数的 16%，老

龄化高峰将于 2030 年前后到来,并持续 20 余年。由此可见,在 21 世纪上半叶,虽然我国还不是人口老龄化程度最深的国家,但始终是老年人口规模最大的国家。

2. 来势猛,速度快

20 世纪中后期,一方面,我国人口的生育率迅速下降并稳定于低水平,0~14 岁低龄人口总量逐步减少;另一方面,随着经济和生活水平的提高,人口死亡率呈下降趋势,人的预期寿命逐渐延长,60 岁以上老年人口总量迅速增加。在人口年龄结构金字塔底部逐渐缩小和顶部不断膨胀的双重作用下,我国的老龄化水平速度迅速提高。纵观我国老龄化的发展历程及趋势,我国的老龄化水平仅用不到 30 年时间就从 10% 提高到了 20%,而同样的进程,西方发达国家用了半个世纪甚至更长的时间才完成(见表 2)。据预测,从 2001 年到 2100 年,我国将经历快速老龄化、加速老龄化和稳定的重度老龄化阶段(见表 3)。可见,我国人口老龄化将呈现加速态势,而这种加速态势将持续到 2050 年。

表 2 中国与部分国家老龄化水平所需时间比较

国 别	10% ~ 20% (60 +)	年数	7% ~ 14% (65 +)	年数
法 国	1850 ~ 1990	140	1865 ~ 1980	115
瑞 典	1890 ~ 1970	80	1890 ~ 1975	85
意大利	1911 ~ 1990	79	1921 ~ 1988	67
美 国	1937 ~ 2015	78	1944 ~ 2010	66
荷 兰	1930 ~ 2005	75	1940 ~ 2005	65
加拿大	1940 ~ 2010	70	1944 ~ 2008	64
丹 麦	1911 ~ 1980	69	1921 ~ 1980	59
瑞 士	1930 ~ 1995	65	1930 ~ 1985	55
西班牙	1950 ~ 2000	50	1950 ~ 1990	40
中 国	2000 ~ 2027	27	2000 ~ 2028	28
日 本	1970 ~ 1995	25	1970 ~ 1995	25
印 度	2015 ~ 2040	25	2000 ~ 2030	30
韩 国	1997 ~ 2020	23	2000 ~ 2020	20

资料来源:转引自邬沧萍等著《中国人口老龄化:变化与挑战》,中国人口出版社,2006。

表 3 2001 ~ 2100 年我国老龄化发展趋势预测

阶段	年份	老年人口数量(亿)	老龄化水平(%)
快速老龄化	2001 ~ 2020	2.48	17.17
加速老龄化	2021 ~ 2050	>4	>30
重度老龄化	2051 ~ 2100	3 ~ 4	31

资料来源：根据 2010 年《中国统计年鉴》整理。

3. 老龄化超前于现代化，“未富先老”特征明显

西方发达国家随着工业化进程的加快，经济迅速发展，在步入老龄化社会时人均 GDP 约在 5000 ~ 10000 美元，属于先富后老或富老同步的发展状态，而中国则是在尚未实现现代化，经济还不是很发达的情况下提前进入老龄化社会。在我国，由于生育率和死亡率水平的逐渐降低，从而加速人口结构的转变，老年人口增长迅速，导致我国老年人口发展速度超前于经济发展速度，在 2000 年步入老龄化社会时，我国人均 GDP 仅为 800 美元左右（购买力平价 3976 美元）（见表 4），其收入水平仅处在中等偏低收入的国家行列，即使在当前，人均 GDP 也只有 4000 美元左右。由此可见，我国老龄化社会“未富先老”特征明显，应对人口老龄化的经济实力还比较薄弱。

表 4 进入老年型社会时人均 GDP 国际比较

国家(年份)	人均 GDP(美元) 购买力平价	老龄化速度(%)	
		60 岁及以上人口比例	65 岁及以上人口比例
世界(2000)	7446	10.0	6.9
中国(2000)	3976	10.3	7
中等收入国家(2000)	5734	10.2	6.6
美国(1950)	10645	12.5	8.3
日本(2000)	11579	10.6	7.1
以色列(2000)	12270	11.8	7.8
韩国(2000)	17380	11.0	7.1
新加坡(2000)	23356	10.5	7.2

资料来源：人均 GDP（2000）数据来自《人类发展报告（2002）》，日本数据来自 UN System-Wide Earthwatch Website；美国数据来自 Indur M. Goklany, Economic Growth and the State of Humanity, PERC, 2001；老龄化数据来自 World Population Prospect, 2002。