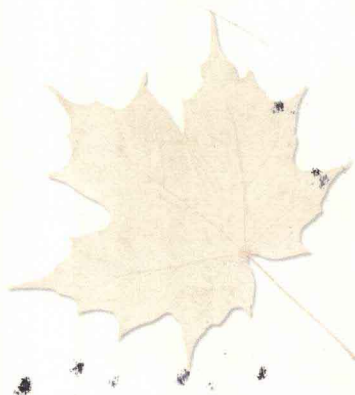




中国特色养老之路 的思考与实践

张中华 主编



**ZHONGGUO TESHU YANGLAO ZHILU
DE SIKAO YU SHIJIAN**



天津人民出版社

中国特色养老之路 的思考与实践

ZHONGGUO TESE YANGLAO ZHILU
DE SIKAO YU SHIJIAN

张中华 主编



天津人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国特色养老之路的思考与实践/张中华主编；—天津：
天津人民出版社，2012.1
ISBN 978-7-201-07238-8

I. ①中… II. ①张… III. ①老年人—社会保障—
研究—中国 IV. ①D669.6 ②D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 001045 号

天津人民出版社出版

出版人：刘晓津

(天津市西康路 35 号 邮政编码：300051)

邮购部电话：(022) 23332469

网址：<http://www.tjrmcbs.com.cn>

电子信箱：tjrmcbs@126.com

天津午阳印刷有限公司印刷 新华书店经销

2012 年 1 月第 1 版 2012 年 1 月第 1 次印刷

787×1092 毫米 16 开本 14 印张 2 插页

字数：180 千字

定价：36.00 元

编辑委员会

主 编 张中华

副主编 程怀金

参编人员 赵 伟 孙腾环 路 瑜 刘世平

李 洁 郭 宁 赵治国 王坤鹏

王 欣 张 培 赵丽娜 边娟娟

序

李玉沛

张中华同志在繁忙的公务之余,将他近年来对养老事业的思考和探索的成果付梓,呈现给读者这本《中国特色养老之路的思考与实践》,邀我作序,我欣然应允,主要有三个缘由。

一是缘于该书涉及的是当今社会关注的重大问题。

近年来,我国的老龄化问题越来越受到人们的密切关注。不少有识之士指出,中国老龄化速度之快远远超出了我们的预料,可谓前所未有;而白发浪潮对我国政治、经济、文化和社会诸多层面带来的冲击更是空前强烈,我国正面临着人口老龄化的严峻挑战。一是老年人口基数大。截至2009年,我国60岁以上老年人口已达到1.67亿,占全国人口总数的12.5%;到2015年,我国老年人口预计将达到2.16亿,约占总人口的15%;到2020年预计将达到2.48亿,约占总人口的17%;到2050年,我国老年人口规模将达到峰值4.7亿,约占总人口的31%左右。二是老年人口增速快。我国老年人口正以每年3%以上的速度快速增长,是同期人口增速的五倍多。也可以这样来描述:老年人口数量占总人口的比重,2000年60岁以上老年人口约占总人口的1/10,2005年约占1/9,2010年约占

1/8左右,2015年将占1/7左右,2020年将约占1/6左右,2025年将占1/5左右,2050年将占1/3左右。三是高龄化趋势明显。我国从1982年至1990年,80岁以上的高龄老人年平均增长速度达到5%,快于60岁及以上老年人口的增长速度,并且远高于世界平均3%和发达国家平均2%的水平。2000年80岁以上老年人为1199万,2009年突破2000万,到2050年,80岁以上老年人口将达到1个亿。由此,有人将中国老龄化的发展形象地称之为“中国跑步进入老龄化社会”。

社会的老龄化是全球性的问题,而中国人口的老龄化又具有自身的特点。在我国,人口老龄化首先是生育率下降和预期寿命延长的必然结果,尤其是人口老龄化正处于我国由计划经济向社会主义市场经济的转型期,“未富先老”和家庭小型化带来的家庭养老功能弱化,成为中国提前迈入老龄化社会的重大挑战,这一切都使我国的养老事业变得尤为复杂和艰巨。本书关注的就是这样的重大课题。

二是缘于天津的探索与实践为应对白发浪潮提供了有益的启示。

近年来,天津市的养老事业在市委、市政府领导的关心和支持下,从实际出发,坚持政策引导、政府扶持、社会兴办、市场推动原则,加快构建以居家养老为基础、社区服务为依托、机构养老为补充,投资主体多元化、服务内容多样化、监督管理规范化的适宜老年人需求的养老服务体系,养老事业有了长足发展。同时,在实践中也逐渐探索并提炼成独具特色的天津经验:通过纳入民心工程加快养老事业发展;通过规划推进养老事业发展;通过政策扶持养老事业发展;通过人才培养支撑养老事业发展;通过市场化运作推动养老事业发展;通过法制建设保障养老事业发展。

《中国特色养老之路的思考与实践》以前瞻性的视角,对我国应

对社会老龄化趋势的养老之路,进行了全面的规划、缜密的思考和有益的探索,为我们勾画了一幅富有中国特色的养老之路的美好远景。相信这部专著的问世,在应对我国社会老龄化方面会起到一定的指导和参考作用。

特别应该指出,《中国特色养老之路的思考与实践》除了在理论探讨上有所突破外,在实践方面还收录了不少天津市各区县的做法和经验,这对于我国养老事业的发展更有着十分现实的借鉴意义。

三是缘于张中华同志是我十分钦佩的天津家乡的民政局长。

天津是我出生成长的地方,是我可爱的家乡。1982年初我从南开大学毕业分配到北京后,近三十个春秋的所有节假日几乎全部在家乡度过,风雨无阻,雷打不动,缘由是“父母在不远游”。特别是我老父亲在2002年遭遇重大车祸,瘫痪在床,更使我增添了几分牵挂,我对养老服务体系建设和有着比常人更多的期盼。

我和中华局长初识于2008年,当时他从天津东丽区调任市民政局担任局长不久。他和善中显露的果敢,平实中透出的睿智,乡音中夹带的幽默,虚怀若谷的谦谦君子之风,给我留下美好的印象。特别令我难忘的是,他开口便表示,自己在领导岗位上没有几年了,但在有限的时间内,除做好各项民政工作外,最大的愿望就是把养老这件事办好,“百善孝为先”,让天津的老人老有所养、安享晚年。他的这番话让我感动和振奋,果真如此,便是家乡父老乡亲的福气。

他这么说了,也这么做了。一次国庆长假,我回老家大港,意外地遇到中华局长和民政局领导班子全体成员,原来是他们在寻找建设养老示范基地用地,并进行调查研究。他说:加快发展养老事业,时不我待,只好利用节假日了,他们已经跑了几个地方。他告诉我,正在研究解决制约养老事业发展的两大瓶颈,一是将养老基础设施建设用地纳入市整体规划,保障土地供应;二是解决资金问题,建立社会化的投融资渠道。这使我感到,他在只争朝夕,他在真抓实干,

而且抓在关键处，干在点子上。

2009年我到瑞典和挪威考察养老体系建设，考虑到中华局长对养老事业情有独钟，便邀请他一同前往，到后才知道这两个国家他都来过。我开玩笑说，早知你来过，不如换两个国家，而他却认真地说，不是奔出国来的，而是对考察的项目感兴趣。去年他又自己带队再次去了瑞典和挪威。他对我说，要发展现代养老服务事业，必须具有世界眼光，学习先进的设计、设施、管理理念，光自己看和学还不行，必须让相关人员去学、去看。

中华局长就是这样对养老事业充满了热情、激情和痴情。这本书就是中华局长关注养老事业、身体力行、积极思考和探索的一个硕果，倾注和凝结了他近年来对建立中国特色养老之路钻研、摸索的心血和情感。党的十七届五中全会提出，要“注重发挥家庭和社区功能，优先发展社会养老服务，培育壮大老龄服务事业和产业”，值此《中国特色养老之路的思考与实践》即将付梓之际，我们有理由相信，这本书会给越来越受关注的养老事业带来生机，带来启示，带来裨益，会影响和带动更多的人来关心和投入这项崇高的事业。

目 录

第一章 养老战略科学化	(1)
一、养老战略背景分析	(1)
二、养老战略科学化释义	(8)
三、养老战略科学化的体系设计	(12)
四、养老战略科学化的实施措施	(24)
养老案例选编	(32)
第二章 养老建设市场化	(36)
一、养老建设市场化的含义及其必要性	(36)
二、养老建设市场化的内容、实施方式和原则	(39)
三、推进养老建设市场化的对策	(50)
养老案例选编	(55)
第三章 养老服务社会化	(58)
一、养老服务社会化的必然性	(58)
二、养老服务社会化的进程	(63)
三、制约养老服务社会化发展的因素	(69)
四、中国特色养老服务社会化道路的探索	(71)
养老案例选编	(82)

第四章 养老经营企业化	(85)
一、养老经营企业化的含义和内容	(85)
二、养老经营企业化的意义	(90)
三、探索养老经营企业化道路的基本思路	(93)
养老案例选编	(96)
第五章 养老管理现代化	(98)
一、养老管理的现代化需求	(98)
二、养老设施现代化	(103)
三、养老服务现代化	(110)
养老案例选编	(123)
第六章 养老政策普惠化	(125)
一、养老理念与实践发展历程及展望	(125)
二、实现养老政策普惠化的战略意义	(135)
三、养老政策普惠化的实现途径	(142)
养老案例选编	(152)
第七章 养老职业专业化	(158)
一、发展养老职业专业化的重要意义	(158)
二、养老职业专业化目的	(163)
三、养老职业专业化的内容	(165)
四、养老职业分类	(167)
五、实现养老专业化的途径	(172)
养老案例选编	(182)
第八章 养老道路产业化	(184)
一、社会养老产业化发展的必要性和可行性	(184)

二、我国养老产业发展的基本现状	(190)
三、我国养老产业发展的路径设计	(196)
养老案例选编	(207)
后记	(211)

第一章 养老战略科学化

一、养老战略背景分析

(一)人口老龄化趋势严峻

按照国际常用标准,一个国家或地区的总人口中 60 岁及以上的老年人口比重占到 10%,或者 65 岁及以上老年人口比重达到 7%,就意味着该国或地区进入老龄社会。目前,世界上所有发达国家都已经进入老龄社会,许多发展中国家正在或即将进入老龄社会。自 1999 年中国进入老龄化社会开始,就预示着 21 世纪中国将是一个不可逆转的老龄社会——老年人口比重将会超过 30%。据中国人口老龄化发展趋势的预测,老龄化问题将伴随 21 世纪始终,2001—2100 年,中国人口老龄化发展趋势可以划分为三个阶段:

第一阶段,2001—2020 年,快速老龄化阶段。如表 1-1 所示。1990—2000 年 60 岁以上老年人口的比重从 8.58% 增加到 10.46%,十年增加了 1.88 个百分点,增加的速度明显比以往加快,1980—1990 十年间增加了 1.2 个百分点,促使人口年龄结构完成了成年型向老年型转变;2001—2020 年人口老龄化进程明显加快,平均每年新增 596 万老年人口,年均增长速度达到 3.28%,大大超过总人口年均 0.66% 的增长速度;到 2020 年,老年人口将达到 2.48 亿,老龄化水平将达到

17.17%，其中，80岁及以上老年人口将达到3067万人，占老年人口的12.37%。

表 1-1 中国人口老龄化、高龄化水平及每 10 年增加的情况

年份	老龄化和高龄化水平(%)			每 10 年增加值(%)		
	60 岁以上	65 岁以上	80 岁以上	60 岁以上	65 岁以上	80 岁以上
1950	7.50	4.50	0.30			
1960	7.20	4.80	0.40	0.30	0.30	0.10
1970	6.80	4.30	0.50	-0.40	-0.50	0.10
1980	7.40	4.70	0.40	0.60	0.40	0.10
1990	8.60	5.57	0.70	1.20	0.87	0.30
2000	10.20	6.96	0.90	1.60	1.39	0.20
2010	12.78	8.59	1.57	2.58	1.63	0.67
2020	17.17	12.04	2.12	4.39	3.44	0.56
2030	23.92	16.23	2.89	6.76	4.19	0.77
2040	27.88	21.96	4.39	3.96	5.73	1.50
2050	30.95	23.07	6.74	3.07	1.12	2.35
2060	30.84	23.18	7.15	0.11	2.11	0.41
2070	30.54	24.11	8.23	0.31	-1.07	1.07
2080	31.72	24.75	7.45	1.18	0.65	-0.77
2090	31.19	25.20	7.58	-0.53	0.44	0.13
2100	31.09	24.41	8.41	-0.09	0.79	0.83

资料来源：(1)1950—1995 年数据引自 Population Division of Department of Economic and Social Affairs (2003), World Population Prospects: The 2002 Revision. Vol. 1 Comprehensive, New York: United Nations; (2)2000 年数据引自国务院人口普查办公室、国家统计局人口和社会科技统计司：《中国 2000 年人口普查资料》(上册)，北京：中国统计出版社，2002；(3)2005—2100 年数引自《中国人口老龄化发展趋势预测研究报告》。

第二阶段，2021—2050 年，加速老龄化阶段。伴随 20 世纪 50 年代到 70 年代中期人口增长高峰出生队列进入老年，1950—1974 年年均净增加人口 1468 万人，其中，1955—1959 年年均净增加 1388 万，1965—1974 年年均净增加 2036 万人，人口年净增加量最多的 1970 年

为 2321 万人,促使人口老龄化进入了加速增长的时期,老年人口数量平均每年增加 620 万人;老年人口的年增长率几乎始终保持 3%~5% 的高速度,预计 2023 年增长最快,将达到 5.73%,老年人口数量将增加到 2.7 亿,与少儿人口数量相等。此时期人口老龄化速度不断加快,预计老龄化程度从老年人口占总人口的 10% 增加到 15% 用 15 年(2000—2015 年)时间,从 15% 增加到 20% 预计只用 10 年时间(2015—2025 年),从 20% 增加到 25% 的时间将进一步缩短到 7 年(2025—2032 年)。由于老年人口数量趋于稳定,老龄化水平增加到 30% 所花的时间将延长,16 年(2032—2048 年)之后,老龄化的速度将开始减缓,到 2050 年,老年人口总量将达到 4.7 亿,老龄化水平将达到 30% 以上,其中 80 岁以上的人口占比将达到 21.78%。

第三阶段,2051—2100 年,稳定的重度老龄化阶段。2051 年,中国老年人口规模将达到峰值 4.7 亿人,约为少儿人口数量的 2 倍。这一阶段,老年人口规模将稳定在 3 亿~4 亿人,老龄化水平基本稳定在 31% 左右,80 岁以上高龄老人占老年总人口的比重将保持在 25%~30%,进入一个高度老龄化的平台期。

人口老龄化给中国的经济、社会、政治、文化等方面的发展带来了深刻影响,中国基本养老保险的支出总额逐年增加,中央财政对基本养老保险的补贴支出也在攀升,养老保障的负担日益加重。庞大的老年群体的医疗、社会服务等方面需求的压力也越来越大。中国正处在社会转型的关键时期,各项改革进入攻坚阶段,许多制度尚待建立和完善,养老、医疗、社会服务等方面的压力早就潜伏生长,人口老龄化只是凸显了这些压力。目前,这些压力还只是初现端倪,随着人口老龄化快速发展,这些压力的影响将会更加深刻,更加普遍。中国是世界上老年人口最多的国家,占全球老年人口总量的五分之一,中国的人口老龄化不仅是中国自身的问题,而且关系到全球人口老龄化的进程,因此,处理好人口老龄化和人口总量双重压力下的养老问题,已经成为一个无法回避而且必须认真面对的重要研究课题。

(二) 养老事业发展的 SWOT 分析

1. 优势(Strengths)

我国地域辽阔,全国各地区经济发展不均衡,人口老龄化进程的地域差异也很大,而且往往经济发展较快的地区人口老龄化也较为严重,从我国未富先老的国情来看,这很可能成为解决我国养老问题的一个很强的内部优势。上海市的老年人口比重早在 1979 年就超过了 10%,是全国第一个跨入老年型人口结构的省市;随后,在 20 世纪 90 年代前半期,浙江、江苏、天津、北京四省(市)相继跨入了老年型人口结构。据全国老龄办公布的数据,2010 年底全国 60 岁以上老年人口达 1.78 亿,占总人口 13.26%,有 26 个省份进入老龄化社会(依据 65 岁标准统计)。所以,我国的养老战略可以分阶段、分重点、分区域实施。另外,我们应看到最先进入老龄化人口结构中的往往也是经济发展较好的地区,这些地区社会养老保障和商业养老保险较为完善,相对延缓了养老问题的紧迫性。

2. 劣势(Weakness)

首先,由于中国人口占世界人口总量的五分之一,所以与其他国家相比,我国的老年人口规模巨大。2014 年将达到 2 亿人,2026 年将达到 3 亿人,2050 年将达到最大值,之后将一直维持在 3 亿~4 亿人的规模。根据联合国预测,21 世纪上半叶,中国一直是世界上老年人口最多的国家,到下半叶,中国也还是仅次于印度的第二老年人口大国。

其次,中国人口发展正处于加速扩大的起步阶段,我国人口老龄化发展速度也属罕见。65 岁以上老年人占总人口的比例从 7% 上升到 14% 发达国家大多用了 45 年以上的时间,其中,法国用了 130 年,瑞典用了 85 年,澳大利亚和美国用了 79 年左右,中国只用 27 年就可以完成这个历程,并且在今后一个很长的时期内都会保持很高的递增速度,属于老龄化速度最快国家之列。

最后,发达国家是在基本实现现代化的条件下进入老龄社会的,属于先富后老或富老同步,而中国则是在尚未实现现代化,经济尚不发达的情况下提前进入老龄社会的,属于未富先老。发达国家进入老龄社会时人均国内生产总值一般都在 5000 美元,而中国人均国内生产总值却刚刚超过 1000 美元,仍属于中等偏低收入国家行列,应对人口老龄化的经济实力还比较薄弱。

综上所述,中国的人口老龄化问题与发达国家相比,具有老年人口绝对数量大、老年化进程快、经济实力弱等特点,要想解决中国未来一百年的养老问题,必须把养老事业当成一项长期任务纳入到各阶段的国家规划中,有目的地分步骤进行。

3. 机遇(Opportunities)

从发达国家的人口发展历史来看,在人口转变的过程中总有一段时期的人口年龄结构变化表现为少年儿童人口数量和比重的减少,老年人口数量和比重的增加,总抚养负担从负担少年儿童为主向负担老年人口为主转变。这个时期的前后形成了一个抚养负担最小的时期,被称为人口机会窗口。以 65 岁为老年人口的下限年龄计算,国际上把总人口抚养比^①低于 50%作为人口机会窗口^②开始的标志。按国际标准,我国人口机会窗口从 1990 年开启到 2032 年结束,为迎接重度老年型社会的到来提供了战略机遇期。1990 年我国人口总抚养比为 49.93%,2000 年下降到 42.55%,2004 年进一步降为 41.00%,大概会在 2009 年达到最低值,然后开始回升,到 2033 年总抚养比又超过 50%,人口机会窗口关闭。这是一个人口年龄结构最佳的黄金时期,大约持续 43 年。这段时期尽管短暂,但人口机会窗口开启,也为我们迎接快速老龄化和重度老龄化时代的到来提供了难得的战略机遇。

① 社会总抚养比是社会人口红利表现形式。社会总抚养比=(0~14 岁人口数+65 岁以上人口数)/15~64 岁劳动年龄人口数。总抚养比越低,人口红利越高

② 人口负担系数小于或等于 50%称为人口机会窗口期,也可称为人口红利期。

4. 其他威胁(Threats)

人口机会窗口短暂。我国人口机会窗口从 1990 年开启到 2032 年结束,我们应该看到我国这个人口黄金时期只有短短的 43 年,而多数发达国家长达百年左右。2033 年以后,我国人口负担不断加重,到 21 世纪后半叶老年抚养比一直保持在 57%~59%,总抚养比基本保持在 84%~86%,是人口负担很沉重的时期。而且,正如我们前面分析威胁中所强调的,我国的经济实力还很薄弱,这么沉重的人口负担对我们的挑战是十分巨大的。因此,发展养老事业有机遇,但更多的是挑战,挑战大于机遇,对这一点我们必须有清醒的认识。

人口老龄化的城乡差异显著而且倒置。从理论上讲,我国农村的人口转变较城镇慢,人口的老龄化速度应该比城镇慢,老龄化水平比城镇低,老年抚养比也会低于城镇,但是,随着农村劳动力的城市化转移,一方面增加了城镇总人口中劳动力年龄人口的比重,同时,又降低了农村总人口中劳动力人口的比重,使得城镇人口抚养比减轻,农村人口抚养比加重。

人口年龄结构变动的性别差异始终表现为女性老年人口多于男性老年人口。在 21 世纪上半叶,老年人口性别比不断下降,女性老年人口与男性老年人口数量差异逐步扩大。从目前的 94% 逐渐下降到 2050 年前后的 88%~89%;21 世纪下半叶又有所升高,形成一个小峰。老年人口数量中女性人口占绝对优势,预示了一个重要的问题:老年人口是社会中的弱势群体,女性老年人是社会弱势群体中的弱势群体,社会应该对她们给予更多的关注。另一方面,女性老年人口的 1/2~2/3 是 80 岁及以上的高龄女性老年人口,她们更需要关注。

人口高龄化问题日趋严重。在人口老龄化的过程中,老年人口本身的年龄结构不是均衡发展的,特别是随着人口预期平均寿命的大幅度提高,生育率长期保持低水平,老年人口的结构将发生明显的变化:人口老龄化初期低龄(60~69)和中龄(70~79)老人总量不断增加,伴随着人口老龄化程度的提高,人口的高龄化加剧,低龄老人比重下降,