



夕阳红工程图书

XIYANGHONGGONGCHENG TUSHU

老龄科研丛书

中国老龄科学研究中心编

中国农村老龄 政策研究

Studies on Rural Aging Policies in China

张恺悌 主 编

李 兵 副主编
伍小兰



 中国社会科学出版社

中国农村老龄政策研究

Studies on Rural Aging Policies in China

主 编 张恺悌
副主编 李 兵 伍小兰

⊗ 中国社会出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国农村老龄政策研究/张恺悌主编. —北京: 中国社会科学出版社, 2008. 10

ISBN 978 - 7 - 5087 - 2340 - 2

I. 中… II. 张… III. 农村—老年人—工作—研究—中国 IV. D669.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 148364 号

书 名: 中国农村老龄政策研究

主 编: 张恺悌

责任编辑: 张殿清

出版发行: 中国社会科学出版社 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: 北京通天印刷有限责任公司

开 本: 145mm × 210mm 1/32

印 张: 8.5

字 数: 180 千字

版 次: 2009 年 2 月第 1 版

印 次: 2009 年 2 月第 1 次印刷

定 价: 23.00 元

前 言

一 研究背景

首先应当肯定，人口老龄化是我国经济发展、社会进步的产物。

改革开放以来，尤其是全国老龄工作委员会成立以来，中国的老龄事业发展取得了长足进步，但与城市老龄工作相比，由于我国农村经济发展水平相对较低，农民收入少，城镇化水平低，大部分农村地区各项社会经济事业发展较为缓慢，导致农村老龄问题日益突出，农村老龄事业发展严重滞后的局面仍然没有得到根本改变。这种状况成为制约我国老龄工作整体发展的“瓶颈”。不仅农村老龄事业与城市老龄事业存在巨大差距，经济发达的农村地区的老龄事业和欠发达地区的差距也明显加大。

2005 年底，我国 60 岁及以上老年人口达到 14408 万人，农村老年人占到了绝大多数。由于大量农村青壮年人口进城务工经商，多数老年人留在农村，造成部分农村地区人口老龄化速度加快。据预测，即使城镇化进程进一步加快，到人口老龄化峰值期，农村老年人口总数仍高于城镇。

有意见认为，我国内政中最重要的问题，就是“农业，农村，农民”的三农问题。而“三农”问题的核心，就是农民的民生问题，其中，农村老年人口的民生问题更加突出。令人

高兴的是，农村老龄问题，已经受到了政府、学术界、社会各界、甚至国际社会的广泛关注和重视。因此，我们必须从发展我国老龄事业、推动和谐社会建设的战略高度出发，下大力气解决农村老龄问题。当务之急，首先要按照中共十六届五中全会提出的要在“十一五”期间“认真研究制定应对人口老龄化的政策措施”的要求，研究农村老龄事业存在的问题，提出农村老龄政策的框架体系。

二 研究意义

1. 战略意义

中央提出的“以人为本、科学发展观”的精神，集中体现在党的十七大报告当中。十七大报告提出要构建社会主义和谐社会，推进社会主义新农村建设，加快推进以改善民生为重点的社会建设。进而指出：“社会建设与人民幸福安康息息相关。必须在经济发展的基础上，更加注重社会建设，着力保障和改善民生，推进社会体制改革，扩大公共服务，完善社会管理，促进社会公平正义，努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居，推动建设和谐社会。”因此，我们必须按照十七大报告的要求，树立统筹观念，努力探索解决农村老龄问题、缩小城乡、地区之间老龄事业发展差距的措施和办法，丰富和完善农村老龄政策的内容，为促进和谐社会建设和新农村建设提供有针对性的、切实可行的政策建议和意见。

2. 现实意义

中共十六届六中全会指出：“各级党委要把和谐社会建设

放在全局工作的突出位置，把握方向，制定政策，整合力量，营造环境，切实担负起领导责任。加强对社会建设重大问题的调查研究，提高政策措施的针对性和有效性，解决好本地区本部门影响社会和谐突出矛盾和问题。”目前，在中央关注的社会事业发展领域内，深层次的、具有重大见地的研究还不多，政策性还不强，特别是农村老龄工作这一难点和重点问题。但正因为农村老龄工作是和谐社会建设、新农村建设和老龄工作的重点和难点，农村老龄政策研究才具有挑战性，才有可能在政策上和工作方式上有所创新。因此，作为推动老龄事业发展的中国老龄科研中心，必须发挥引领作用，认真贯彻落实中央精神，集中力量，加强前瞻性、超前性和开拓性研究，力求在农村老龄政策研究上有所突破，为完善社会管理事业献计献策。

三 研究设计

1. 新规范主义方法

规范的方法以观察、归纳和演绎为基础，研究和预测事物“应该是什么”。规范分析试图揭示和阐明影响政策争论和政策结局的价值取向，规范分析的首要目标是澄清和理解代表一个国家政策选择的价值取向。规范法在政策研究中占据着重要地位，规范的方法能够帮助唤起关于政府超呼口号标语之上而介入老龄事业的争论和思考。特别是，规范的方法能够完善老龄政策内在的一致性的逻辑结构，确保老龄政策体系的形成和发展是理性的，而不是仅仅依靠于政策制定者的直觉、经验和预测能力。规范法的最终目的是规定的：什么样的政策或什么

样的改革才是好的？规范法可以为政策评价和政策建议服务，可以对实际的决策产生影响。

但在大多数政策研究者看来，实证主义方法才是科学的方法。实证的方法反对从抽象的概念出发，强调经验证据，而不是个人的知识或主观判断，被用来研究事物“是什么”。实证研究的一般步骤是：先要进行调查，然后将通过调查或其他途径获得的数据资料做系统整理和计量分析，并概括和归纳计量分析的结果，以逻辑和数学方法得出研究结论，最后建立理论模型，检验研究命题或理论模型，接受或修改甚至推翻原有的假设。实证的方法得出的研究结论，要求必须减少政府的影响，或改变政府干预的方式。

在政策研究领域，由于实证主义方法的失灵，或者说是不足，出现替代实证主义的后实证主义（也称作新实证主义）。新实证主义（或叫后实证主义）对于有争议的政策问题放弃了原有的划分规范的和实证的界限的信条，认为其他政策研究路线也应当被给予同等的地位，特别是要明确包含规范和价值评判的政策研究方法。

新实证主义同样也遭到批评，原因是采用新实证主义的政策研究，未能为政策制定者提供有用的知识（Fischer, 1998）。笔者认为，我国的老龄政策具有明显的价值取向，我国的老龄政策研究不能放弃规范主义的原则和信条，综合规范的和实证的方法，应当在规范主义框架内纳入实证主义方法，而不是相反。因此，应当探讨老龄政策新规范主义的研究模式。未来的老龄政策研究和制定应当采取新规范主义的模式，同时融合实证主义的方法，收集政策制定所需要的信息，最终确定制定什么样的老龄政策，明确“应该是什么”等问题。

2. 理论与实证研究相结合

实质上，老龄事业领域的理论研究和实证研究是相辅相成的。理论研究为实证研究提供了理论指导，而实证研究为理论研究提供了材料。一切实证研究都是以一定的理论假设为基础的，而理论假设的构建又必须建立在一定的事实基础上。理论与实证研究的分工是科学的发展和细分的结果。如果离开了实证研究，理论研究就成了纯粹的主观臆断；反之，理论研究离开实证研究就成了没有思想的任意操作。总之，加强理论研究和实证研究的结合，是整合老龄科学研究的根本出路。

在老龄领域，长期存在着数据丰富、理论贫乏；重实证研究，轻理论研究的情况。特别是理论和实证相结合的研究更不多见。因此，在新规范主义方法论的指导下，我们将紧紧围绕着政策建议，针对具体问题，采用理论研究和实证研究相结合的办法，并努力将理论观点运用到实证分析中去。从整体上突出理论→实证→政策建议这条严格的规范的科学研究路线。

本研究的数据主要来源于中国老龄科研中心组织实施的“我国城乡老年人口状况追踪调查”和国家统计局颁布的历年统计数据。

3. 全文构架

全文共四编 11 章。

第一编为背景研究，一是描述和分析我国农村人口老龄化现状和趋势；二是回顾涉及农村老龄政策研究的相关文献。

第二编为理论研究。一是从政策科学的角度，提出从政策过程的视角看待农村老龄政策；二是阐述研究农村老龄政策的解释性理论，提出指导农村老龄政策研究和制定的理论。

第三编是实证研究。系统分析农村老年人经济收入、卫生

健康、照料、社会参与和心理状况、生活环境等方面的情况，发现存在的问题。

第四编为政策研究。一是回顾国家已经出台的涉及农村老龄政策的相关政策法规；二是提出发展农村老龄事业的政策建议。

总之，大方向确定以后，接下来要做的就是具体行动。

目 录

第一编 背景	1
第一章 中国农村老年人口发展的基本状况	1
一 农村老年人口总量持续快速增加	1
二 农村人口年龄结构将严重老化	4
三 农村女性老年人口的增长不容忽视	10
四 农村老年人口的文化素质远远落后于城市老年人口	14
五 农村老年人口的婚姻状况喜忧参半	17
六 农村家庭户规模日益缩小	19
小结	22
第二章 农村老龄政策研究回顾	22
一 理论研究	22
二 实证研究	24
三 政策研究	26
小结	35
第二编 理论	36
第三章 中国农村老龄政策制定的机构和过程	36
一 老龄政策的类型	36
二 机构设置	38
三 政策过程的阶段	45
四 政策过程理论	49
小结	54

第四章 农村老龄政策的理论基础	54
一 理论的一般阐述	55
二 基本概念与假设	58
三 以解释农村老龄问题为导向的理论	61
四 指导农村老龄政策制定的政策模型	66
小 结	67
第三编 实证	68
第五章 农村老年人的经济活动和经济状况	68
一 农村老年人的经济活动现状和特点	68
二 农村老年人的收入状况	72
三 老年人个人的消费情况和经济保障水平	80
四 农村老年人中的贫困问题	86
小 结	91
第六章 农村老年人的卫生健康和医疗服务	93
一 农村老年人的健康状况	93
二 农村老年人的健康习惯和行为	100
三 农村老年人的看病就医情况	103
小 结	111
第七章 农村老年人的家庭和照料情况	113
一 家庭关系和老年人地位	114
二 农村老年人家庭户类型	116
三 农村老年人的日常生活功能	121
四 农村老年人的照料需求和供给	129
五 农村空巢老年人的照料状况	135
小 结	140
第八章 农村老年人的社会参与和心理状况	141
一 农村老年人的社会参与情况	141

二 农村老年人的社会支持情况	157
三 农村老年人的心理状况	166
四 幸福感与生活满意度	175
五 生命观与宗教信仰	189
小结	193
第九章 农村老年人的居住和生活环境	195
一 老年人的居住状况	196
二 老年人居住的社区环境	207
小结	217
第四编 政策	219
第十章 农村老龄政策和实践回顾	219
一 国家大政方针涉及的农村老龄政策	219
二 国家发展规划和法规所涉及的农村老龄政策	225
三 中央各部门制定的农村老龄政策	226
小结	232
第十一章 发展农村老龄事业的政策建议	233
一 农村老龄政策体系	233
二 部门职责、区域发展和时间安排	238
三 农村老龄政策重在贯彻落实	242
小结	245
参考文献	247
后记	255

第一编 背 景

第一章 中国农村老年人口发展的基本状况

解决农村老龄问题，首先要认识农村老龄问题，本文将从数量、结构、素质等几个方面对农村老年人口的基本状况及农村人口老龄化的现状和发展趋势进行描述。

一 农村老年人口总量持续快速增加

1. 老年人口迅速增多

1982年，我国老年人口已达到6198万人，是城镇老年人口的4.2倍；1990年，全国老年人口的数量增加到了9697万人，其中70.0%以上是农村老年人口，为7284万人；第五次人口普查时，农村老年人口的数量已增加到8557万人，约为城镇的2倍，1982—2000年的近20年中，我国农村老年人口增加了1.4倍（见表1.1）。

表 1.1 历次普查中国老年人口数量和比重

年份	全国老年人口		城镇老年人口		农村老年人口	
	万人	%	万人	%	万人	%
1982	7664	100.0	1466	19.1	6198	80.9
1990	9697	100.0	2413	24.9	7284	75.1
2000	12998	100.0	4441	34.2	8557	65.8

资料来源：历年人口普查资料。

预计在未来的 100 年中，由于城镇化和人口迁移流动的影响，我国农村老年人口在规模上呈现出先增后减的趋势，从 2000 年的 0.9 亿人缓慢增加到 2032 年的最大值——1.2 亿人，平均每年净增加 103 万人；之后，农村老年人口规模缓慢减少，到 2040 年初期减少到 1 亿以下，21 世纪后半期保持在 0.6 亿—0.8 亿人。这一方面是受农村生育率下降的影响，另一方面是我国城镇区域扩大所造成的城镇化水平提高以及大量劳动力人口迁移出农村的结果。

2. 老年人口正向增长趋势将持续到 2030 年

1982—1990 年间，我国农村老年人口的年均增长速度为 2.0%，1990—2000 年间为 1.6%。与城镇老年人口的增长速度相比，农村老年人口的增长速度略低，如 1982—1990 年城镇老年人口的增长速度已经达到了 6.4%，1990—2000 年间则达到了 6.3%，这与我国快速的城镇化有着很大关系，但需要强调的是，由于农村老年人口的基数大，尽管在增长速度上低于城镇，但数量却不容忽视。

与全国老年人口和城镇老年人口一样，农村老年人口的增长速度一直呈下降趋势，并低于全国老年人口和城镇老年人口的增长速度，预测到 2030 年左右，由于城镇化水平的迅猛提高，生育率的持续降低，农村老年人口开始出现负增长，在 2030—2040 年间增长速度达到了 -0.9%。

3. 老年人口所占比例巨大

历次人口普查中，农村老年人口在全国老年人口中所占的比例一直高达 65.0% 以上。1982 年，农村老年人口在全国老年人口中的比例达到了 80.9%，到了 1990 年，比例略有下降，但仍占 75.1%。此后十年，虽然随着城市化的发展和人口迁移的发生，城镇老年人口的比例已由 1982 年的 19.1% 增加到了

2000 年的 34.2%，然而依然有接近三分之二的老年人口生活在农村，为 65.8%（见表 1.1）。但随着农村老年人口规模和增长速度的变化，其在全国老年人口中的比例也呈现出逐渐减少的趋势，预计农村老年人口在全国老年人口的比例在 2010 年将达到 57.3%，之后持续下降到 2050 年的 21.7%，并在本世纪后半叶一直保持在低于 20.0% 的水平。

4. 老龄化水平高于城镇

表 1.2 中国农村人口老龄化状况 (%)

	1982	1990	2000
全国	7.4	8.4	10.5
城镇	7.1	8.2	9.7
农村	7.8	8.7	10.9

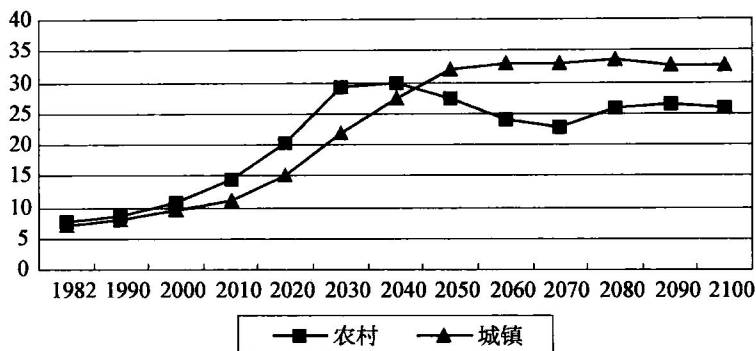
资料来源：历年人口普查数据。

从老龄化水平来看，也呈现出农村高于城镇的特点。1982 年我国农村人口中老年人口的比例达到了 7.8%，高于城镇老龄化水平 0.7 个百分点；到了第四次人口普查时，农村人口的老龄化程度已上升到 8.7%，仍然高于城镇老龄化水平；2000 年五普数据显示，我国农村人口中老年人口的比例已达到了 10.9%，不仅高于全国人口老龄化水平（10.5%），也高于城镇老龄化水平 1.2 个百分点（见表 1.2）。

据预测，农村人口老龄化的程度在 2040 年之前一直呈上升的趋势，2010 年达到 14.4%，2020 年达到 20.2%，高于城镇老龄化水平 5.0 个百分点，到 2030 年我国农村和城镇的人口老龄化程度将分别达到 29.1% 和 21.9%，农村高出城镇比例最大，为 7.2 个百分点。之后，随着早期进入城镇的移民进入老年以及城镇化水平的不断提高，城镇人口老龄化水平将进一步提高，农村和城镇老龄化的差距开始缩小，农村的人口老

龄化将以低于城镇水平的趋势发展，到 2050 年将达到 27.3%，2100 年达到 25.7%（李本公，2007）。

图 1.1 中国城乡人口老龄化趋势 (%)



资料来源：历年人口普查数据；李本公主编，中国人口老龄化发展趋势百年预测，华龄出版社，2007。

总之，农村老龄问题将长期存在，我们不能坐等农村老年人口减少甚至消失，来自然解决农村老龄问题。

二 农村人口年龄结构将严重老化

随着农村人口老龄化的不断发展，农村人口年龄结构、老龄化指数以及抚养比等反映人口性别年龄结构的指标都发生了相应的变化。

1. 老龄化指数不断攀升

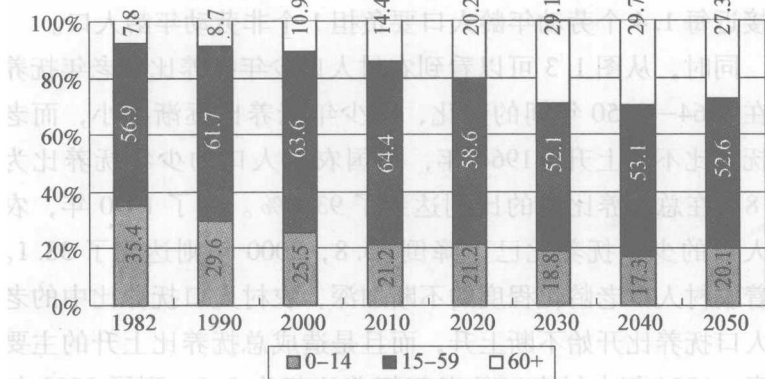
1982 年，我国人口的老龄化指数为 22.7%，农村为 21.9%。在 1982—2040 年间，我国城乡人口的老龄化指数一直都在不断上升，由于比城镇更高的生育水平，上世纪和本世纪初期，农村人口的老龄化指数一直略低于城镇，如 2000 年城镇人口和农村人口的老龄化指数分别为 52.6% 和 42.8%。

随着农村人口生育水平的进一步下降和老年人口的不断增加，到2020年，农村人口的老龄化指数将开始高于城镇，2030年将达到154.7%，表明农村老年人口的数量已远远超过少年儿童的数量。由于城镇化的迅速发展，城镇老年人口的大规模增长，农村人口的老龄化指数在2040年又开始以低于城镇水平的趋势发展。

2. 老年人口比例将超过少年儿童人口比例

1964年我国农村人口中0—14岁少年儿童的比例为40.5%，15—64岁的劳动年龄人口则占56.4%，年龄中位数为20.2岁，我国农村人口的年龄结构还属于典型的年轻型人口，但随着农村人口老龄化的发展，我国农村人口的年龄结构也发生了极大的变化。

图 1.2 中国农村人口年龄结构的变化 (%)



资料来源：历年人口普查数据；李本公主编，中国人口老龄化发展趋势百年预测，华龄出版社，2007。

1982年，我国农村人口中少年儿童的比例为35.4%，劳动年龄人口为56.9%，60岁及以上的人口占7.8%，年龄中位数上升为21.5岁。2000年第五次人口普查时，我国农村老年