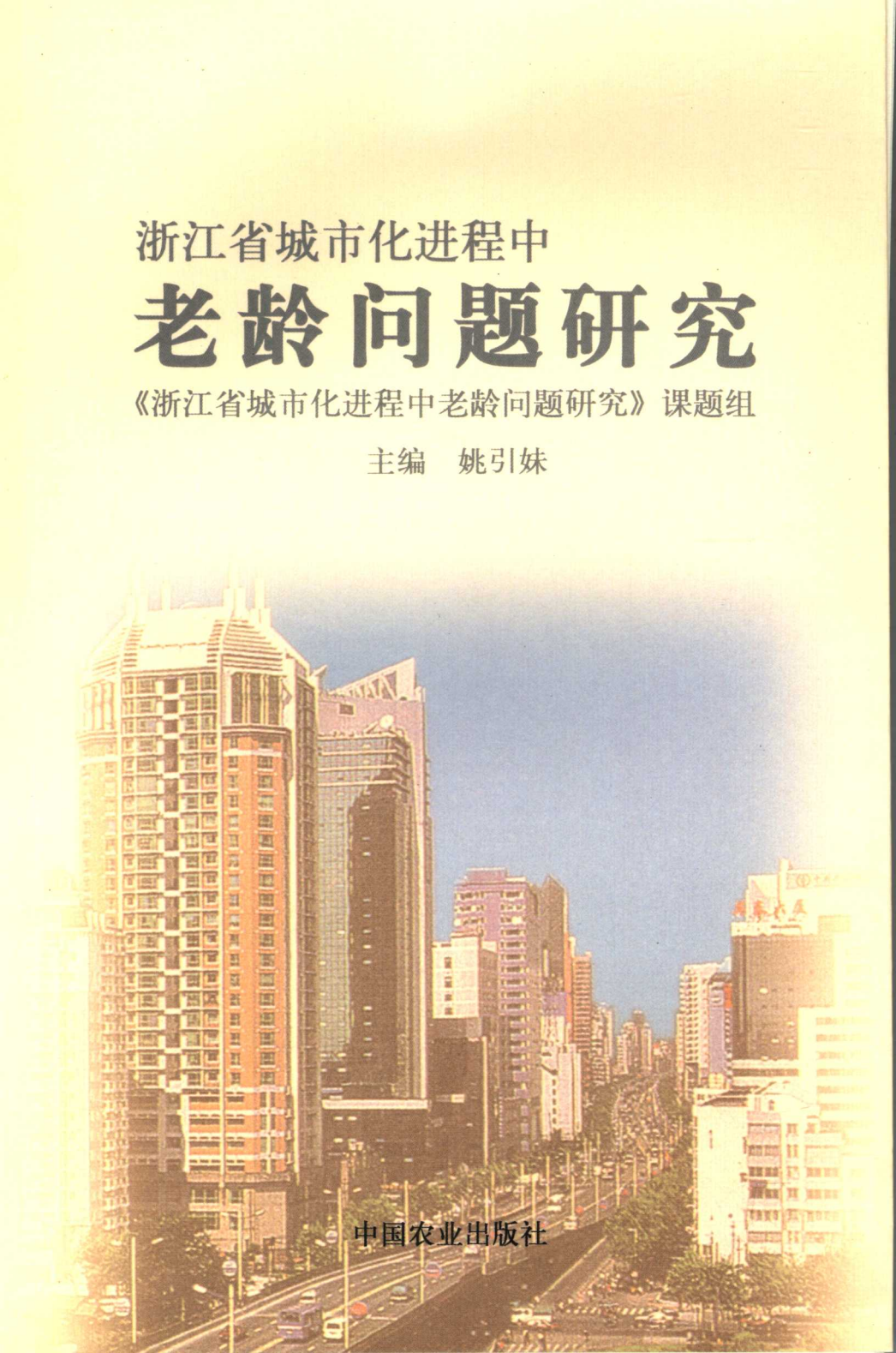


浙江省城市化进程中 老龄问题研究

《浙江省城市化进程中老龄问题研究》课题组

主编 姚引妹

中国农业出版社



国家教育部立项
浙江省老龄科研中心资助课题

浙江省城市化进程中

老龄问题研究

《浙江省城市化进程中老龄问题研究》课题组

主编 姚引妹



中国农业出版社

图书在版编目(CIP)数据

浙江省城市化进程中老龄问题研究/姚引妹主编.

北京:中国农业出版社,2005.9

ISBN 7-109-10265-3

I.浙… II.姚… III.老人问题—社会调查—浙江省 IV.D669.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 109668 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路2号)

(邮政编码 100026)

出版人:傅玉祥

责任编辑 薛允平 殷、华

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2005年9月第1版 2005年9月北京第1次印刷

开本:889mm×1194mm 1/32 印张:9

字数:240千字 印数:1~1000册

定价:38.00元

(凡本版图书出现印刷、装订错误,请向出版社发行部调换)

专家鉴定组成员名单

组长:朱家良	浙江省咨询委副主任	研究员	
成员:王嗣均	浙江大学人口与发展研究所原所长	教授	
杨建华	浙江省社会科学院社会学所副所长	研究员	
张国强	浙江省委政策研究室主任		
李南寿	杭州师范学院人口研究所教授		
叶明德	浙江大学人口与发展研究所教授		
黄永正	浙江省老龄工作委员会办公室主任		

专家鉴定组对本课题成果的评审意见

《浙江省城市化进程中老龄问题研究》从理论上探讨了城市化与人口老龄化的相互关系,对浙江省未来城市化与城乡老龄化前景进行预测,首次提供了浙江省分城乡、性别、年龄别的老年人口资料,特别是分性别、年龄别省内城乡机械变动老年人口规模、省际迁移老年人口规模,为统筹城乡养老保险和新型医疗保险提供了重要依据。

课题研究选取不同经济发展水平、不同外出劳动力状况的4个行政村进行整群抽样,以代表浙江省农村老年人的养老状况,并选取杭州市作为城镇老年社区服务的代表,进行分城乡的入户问卷调查,对浙江省城市化进程中老龄人口面临的新问题:如进城农村劳动力的社会养老保险问题、年轻人进城后农村“空巢家庭”老人的养老保障问题、被征土地农民的养老保障问题、城镇老年社区服务需求问题、城乡老年人的医疗保障问题、城镇老年社会福利设施供需问题等进行了深入的调查研究和分析,并提出了相应的对策建议。

课题报告中关于农村失地农民不能完全纳入城镇社会养老保险范畴的原因分析、养老保险制度统筹部分和个人账户变化以适应城市化的精算、农村“空巢家庭”老年人的分类及养老状况的分析;关于降低统筹部分的缴费率和基础养老金替代率,适当提高最低缴费年限的建议;关于扩大和完善现行城镇基本养老保险和医疗保险覆盖面的重点是因城市化而被纳入城市的“农民”群体的建议;关于建立特困老年人救助体系和动员社会力量广泛参与老年社会福利事业,实施老龄福利事业社会化战略和适度产业化战略的建议;以及适时建立长期护理保险制度的建议等,对浙江省政府

制定长期发展战略具有重要的参考价值。

这一研究成果资料翔实,内容丰富,前瞻性强,围绕城市化进程中老年人口变化和社会保障问题进行了系统研究,对策建议具有针对性和可操作性,分城乡老年人口预测有创新,在国内同类研究中达到先进水平,同意通过评审。

序

人口老龄化和由老龄化引起的社会问题已经成为学术界、政府以及公众关注的热点问题。老龄问题涉及社会的方方面面,下至家庭、社区,上至各级地方政府和中央,都不能无视老龄化已经到来的现实。当老龄化浪潮滚滚而来的时候,我们只能迎难而上,从实际出发着力构建社会养老保障和老年社会福利体系,使老年人共享社会发展的成果,这是关系到社会和谐进步的大事。

我国现阶段的老年人群,在经济和社会生活方面具有明显的特点。首先,这一人群中的大多数人当处在劳动年龄的时候,国家正处在经济徘徊不前的计划经济年代,在城乡二元经济和社会结构的大环境下,生活在农村的劳动者除了从有限的土地上取得最低限度的生活来源之外,很少有其他的经济收入;生活在城市的劳动者比起农民来可以说是幸运者,因为城市的大门没有向农村敞开,城市劳动力在低工资、多就业的政策安排下,一般都能得到一份稳定的工作,还能不同程度地享受养老、医疗等的社会保障和某些社会福利,只是收入普遍低微。因此,不论是在城市还是在农村,这批人劳作一生大都没有积蓄或积蓄甚微,进入老年期后一般过着低于其他社会人群的生活。其次,我国进入了社会快速转型期,作为经济发展的产物,这是合乎逻辑的结果。但社会快速转型既是发展的重大成果,又是产生一系列老龄问题的土壤。例如:人口的快速转型带来加速老龄化和养老保障负担加重的问题;家庭规模急速小型化和老年“空巢家庭”增多导致老人生活照料缺失的问题;城市化快速推进带来统筹城乡解决养老保障的迫切问题;经济体制改革深化后效率与公平存在矛盾,老年人口出现相对贫困化的问题。等等。所有这些来得如此之快,以致政府机构和社会

组织无论在认识上、政策法规上还是管理上都难以适应形势的发展,最为现实的难题还在于我国的老齡化不像发达国家那样是在进入高收入的时期信步走来,而是在刚刚跨进中等收入国家行列的时候,“银色浪潮”就迎面袭来,以致在应对老齡问题时经济上捉襟见肘。

未来四五十年是我国老齡化从初始阶段走向峰值阶段的时期。在这个时期中,一方面随着经济的发展,国家应对老齡问题的经济能力会有所提高;另一方面由于老年人口系数趋向最大,而20年后劳动适龄人口比重将度过“人口红利”收获期,随之而来的是劳动人口年龄中位数上升,活力相对下降,社会对老年人群负担加重的局面。

面对日益严峻的老齡化形势,政府有关部门已经把解决老齡社会问题提到了议事日程,但是因为老齡问题牵涉到经济和社会的许多方面,每一项社会变革,每一项社会政策或经济政策的推行,都可能直接、间接地影响老年人口的权益。老年人口是个弱势群体,需要政府的保护,政府能不能保护好老年人群,事关社会公平和社会稳定,可以毫不夸张地说,解决好老齡问题是建设和谐社会的重要组成部分,在经济和社会刚刚转型,国家还不富裕,而社会新老矛盾交织的今天,如何在政府主导、社会参与的原则下,针对老齡问题,搞好社会整合,是一项亟须做出的科学决策。

在这一点上,学术界应当是政府的参谋和帮手,凭借学术界对老齡问题的研究,可以从不同角度提出各自的见解和思路,帮助政府妥善应对老齡问题。目前,人口学、老年学、社会学、社会保障学等学科对老齡化和老齡问题都有不同程度的研究,包括理论探讨、调查分析、战略构想以及对策和政策研究等等,不论是哪种性质、哪个角度的研究,也不论是世界性、全国性还是区域性的研究,对政府处理老齡问题都可以在不同程度上起到决策咨询或参考的作用。

这里与读者见面的就是一项区域性研究成果,原是浙江省老齡工作委员会委托浙江大学人口与发展研究所姚引妹副研究员组

织研究的一个项目,2003年被教育部立项,其目的是在经济高速发展、城市化水平迅速提高、老龄化程度不断加深、社会结构急速转型的情况下,通过预测分析,调查研究,充分把握全省老龄化的态势和老龄问题的症结,在此基础上提出解决老龄问题的政策取向,为浙江省委、省政府在老龄问题上的决策提供必要的科学依据。因此,这个项目从立项到研究过程都围绕一个目标,即为决策服务。

这项成果还有几个鲜明的特点:第一,有明确的视角,那就是把浙江省的老龄问题同城市化进程联系起来研究。20世纪90年代以来一直保持着的超低生育率水平,促使老年型的人口结构提早到来;而城市化进程的加速,又激发了青壮年人口的大规模流动和迁移,加上不可逆转的家庭小型化趋势,导致城乡老年“空巢家庭”急剧增加。这样一来使老年人口的赡养需求、医疗需求、日常生活照料需求以及精神慰藉需求出现了与时俱增的态势。另外,伴随着城市化的推进,城镇大规模扩张和区域基础设施的大规模铺开,非农产业土地需求量居高不下,被征地农村部分老人的养老问题出现困境。所有这些,不仅要把老龄化过程与城市化过程联系起来考察,而且要把解决老龄问题与城乡经济关系和社会关系的变革结合起来,统筹考虑,这正是本书把握的一个较新视角。第二,有坚实的基础。首先是学科基础,这项研究汇集了人口学、社会学、社会保障学方面有较高素养的专业研究人员,较为全面地阐明了老龄化、老龄问题和解决养老保障、老年医疗保障问题的方向;其次是系统的预测数据基础,课题组对老龄问题最为敏感的未来四五十年浙江省全省和杭州市老城区老年人口的有关数据,进行了分城乡、分国际、国内标准的系统预测,为动态地分析未来老年人口养老、医疗需求准备了可靠的人口基础数据。其三是典型调查的资料基础,课题组在浙江省4个市、县选点进行了农村“空巢家庭”老人供养状况问卷调查,同时,对杭州市老城区老年人生活自理能力以及对养老设施的需求也进行了调查和测算,为分析和解决养老保障和医疗保障问题提供了很有价值的素材。

这项研究成果在前些时候已经得到浙江省老龄委的认可。老龄委作为政府在老龄工作方面的参谋,无疑可以从中汲取一定的营养。现在,这项成果又付诸出版,相信会给从事相关领域实际工作和研究工作的读者带来一些有益的参考和借鉴。当然,中国的老龄问题是复杂的,不是一项研究报告或一部理论著作所能完全解决的,需要不断探索,逐步深化,从实践中来到实践中去,才能最后竟其全功。我们希望本书的出版能成为作者研究老龄问题的新起点,继续努力,开拓进取,为解决我国的老龄问题,发展老龄事业,作出新的贡献。

王嗣均

2005年7月于杭州

目 录

专家鉴定组成员名单

专家鉴定组对本课题成果的评审意见

序

第一章	浙江省城市化进程中老龄问题研究总论·····	(1)
第二章	人口老龄化与城市化:国际比较及中国的实践·····	(33)
第三章	城市化进程中的人口老龄化趋势预测·····	(54)
第四章	城市化进程中农村老年人养老现状·····	(75)
第五章	城市化进程中农村“空巢家庭”的养老保障·····	(102)
第六章	未来城镇社区老年服务需求分析·····	(135)
第七章	城镇养老设施供需研究·····	(159)
第八章	城市化进程中的养老保障问题·····	(191)
第九章	城市化进程中的医疗保障问题·····	(232)

附 录

1.	浙江省农村老年人养老状况调查问卷(2003年)·····	(247)
2.	世界主要国家人口老龄化与城市化水平资料·····	(257)
3.	浙江省未来50年分城乡老年人口基本数据·····	(258)
4.	杭州市老城区老年人口及养老设施需求预测数据·····	(263)
主要参考文献·····		(270)

后 记

第一章 浙江省城市化进程中 老龄问题研究总论

人口城市化和老龄化是当今世界人口发展的两大趋势。尽管不同学科的专家、学者对城市化的定义各有侧重,但有一点是共同的:城市化指的是在经济发展过程中,人口不断由农村向城市集中和聚集,造成城市数目增多,城市人口占总人口中的比重不断上升的过程。同时,人们的生活方式、思维方式、行为方式和就业方式发生重要转变,由农村型转变为城市型。城市化是一个自然的历史过程,它是人类走向现代化的必由之路,是不以人们的意志为转移的。

浙江省正处于城市化的快速发展期,城市化的人口集聚过程仍将持续 30 至 40 年。届时,浙江省城市化水平将达 70% 至 75%。这一过程与人口老龄化趋势相一致。届时,老年人口无论从绝对量还是相对量,都将成为社会政治、经济生活中不可忽视的力量,一如目前发达国家一样,甚至超过目前发达国家的老龄化程度。在这 30 至 40 年里,与城市化进程有关的养老问题,主要集中在以下几方面:社会养老保障与社会养老服务设施的需求;未来城乡“空巢家庭”老人的生活照料;未来城镇老年人社会福利设施供需平衡;老年人同步进入小康,使老年人共享社会发展成果。如何解决城市化进程中出现的老龄问题,已成为我国现代化进程中迫切需要解决的重大社会问题之一,不仅关系到 21 世纪中国现代化建设目标能否如期实现,而且关系到社会能否稳定和能否全面进步的大问题。研究和提出解决这一问题的建议,不仅对建立符合浙江条件的社会养老保障制度,对浙江省城乡建设规划、劳动就业政策、社会福利制度具有重大的现实意义,对丰富老年学、老年人口

学、老年经济学、老年社会学具有重要的理论价值,而且对全国解决同类问题,具有重要的前瞻性和典型性。

一、浙江省未来 50 年城市化进程及城乡人口老龄化面临的严峻形势

从 1950 年到 1980 年,浙江省人口处于低水平的徘徊阶段。进入 20 世纪 80 年代尤其是 90 年代后,人口城市化速度加快。到 2000 年,城市人口占总人口的比重为 48.67%,略超过世界平均水平(47.2%),到 2002 年底,浙江省城镇人口占总人口的比重为 51.9%^①,目前已进入快速增长阶段。

研究表明,老龄化与城市化的关系,呈 J 字形走势:第一,在城市化的初期,随着工业化的发展,经济增长,人民生活水平提高,死亡率下降,生育率仍维持在高位,人口年龄结构出现了年轻化趋势,老年人口比重很轻,目前最不发达国家处于这一阶段;第二,随着城市化水平的进一步提高,经济发展使人们自愿少生孩子,人口年龄结构出现了人为因素的干扰,人口老龄化速度随着城市化水平的提高而同步提高,目前大多数发展中国家处于这一阶段;第三,城市化成熟阶段,城市化水平和与老龄人口比重均在高水平上趋于稳定。

根据这一关系,本课题组对未来浙江省城市化进程中人口老龄化发展前景及特征的展望,从人口城市化、城乡人口迁移及分年龄的城乡人口发展态势的预测开始。预测所需参数包括以下几个方面:

①2000 年分性别、年龄的人口数。

②死亡水平和死亡模式。死亡模式根据 2000 年人口普查死亡资料推算,并假定在预测年基本保持不变。死亡水平为分性别的 0 岁组预期寿命,根据历年预期寿命进行逻辑斯蒂曲线拟合获得,2000 年男、女性预期寿命分别为 72.23 岁、77.06 岁,到 2050 年

^① 资料来源:浙江省统计局

分别提高到 73.67 岁、78.86 岁。

③出生性别比水平 2001 年为 112.35, 到 2005 年下降为 109.34, 2009 年起为 106.41, 并一直保持不变。

④生育率水平和生育模式。生育模式根据 1991 年至 1999 年分年龄、分孩次生育率变动情况, 再合成分年龄生育率, 再合成总的生育模式变化。生育率水平按总和生育率回复到 1.8 所需年限不同(分别为 25 年、30 年、40 年), 生育率水平分别为高、中、低 3 种不同方案^①。

⑤城市化水平预测。根据城市人口发展规律, 设浙江省城市化水平最高值为 80%, 通过对城市化水平与时间的回归分析, 据此对浙江省未来城市化水平做出预测。结果表明, 到 2050 年, 浙江省城市化水平将达到 76.8%, 到 2072 年城市化水平超过 79%, 逼近 80%。

⑥城乡分性别、分年龄的机械变动概率预测。由于城市化过程中农村人口转变成城市人口有 3 个途径: 一是个体城市化, 农村人口通过迁移流动(省内或省外)进城。二是行政区划改变, 使原居住的农村地区转变为城市地区。1990 年至 2000 年, 我国城市化水平变动, 除上述两个因素外, 还有一个城乡人口统计口径变化的因素。分城乡人口预测的难点就在于, 要分别估计这 3 部分人的变化对城乡人口的影响。本课题利用人口普查资料, 通过年龄移算法, 推算其变动概率, 我们统称为机械变动概率, 从而估计这 3 种形式的变动在总体上对城乡人口变动的影响。而且我们认为, 未来这 3 种因素还将继续存在, 但作用强度将发生变化, 统计口径和行政区划变动的作用强度将下降, 而个体人口迁移流动的作用将会强化。本课题对浙江省人口的机械变动概率, 作了 3 种估计,

^① 以总和生育率水平回到 1.8 所需的年份来决定生育率方案, 如把总和生育率从现在的水平回到 1.8 所需 25 年为高方案, 所需 30 年为中方案, 所需 40 年为低方案

作为高、中、低 3 种方案^①。

我们用城镇和农村、自然变动和机械变动交错迭动的方式,对未来城镇、农村人口进行预测。如根据高、中、低 3 种机械变动方案、3 种生育率方案、5 种城市化水平方案,共有 45 种组合方案对未来浙江人口进行预测,获得大量的分城乡人口资料,包括城乡老年人口资料,为城乡统筹发展提供基础数据。

(一) 考虑人口迁移的浙江省未来总人口发展趋势

对浙江省的人口预测表明,不考虑机械变动和城市化发展,21 世纪上半叶全省人口最大规模将在 5 000 万以内(省统计局,2003)。

45 种预测方案组合预测结果表明,考虑城乡、省际人口机械变动和人口城市化进程,全省人口最大规模平均将在 5 600 万左右。

按城乡迁移中方案、城乡生育率中方案预测,浙江省人口的自然增长率呈缓慢下降趋势。这主要是由于总人口中老年人口比重的不断提高,总人口的死亡率上升较快,从目前的 6‰ 上升到 2010 年的 8‰ 左右,2030 年的 10‰ 左右,到 2050 年的 17.5‰ 左右;另一方面,由于浙江省妇女的生育率已处于最低区域,随着第一代独生子女进入婚育期,即使按现行的生育政策,育龄妇女的生育率趋于稳定或略有上升,全省的人口出生率将基本稳定在 10‰ 左右,因而人口的自然增长率将逐步下降,到 2022 年左右,人口自然增长率下降为 0,随后进一步下降,到 2050 年,人口自然增长率下降为 -7‰ 左右。总人口在 2030 年前呈缓慢增长态势,2030 年为峰值年,总人口为 5 600 万左右,比只考虑自然增长多出 600 多万人,比当前要多出 1 000 万人左右,此后呈下降趋势,到 2050 年总人口回

^① 总和机械变动概率保持不变,即是原来的 1 倍,作为未来机械变动的高方案。其含义是统计口径变动、基于居住地性质变动基础上的行政区划变动、城乡间的人口迁移变动在总体上,仍保持 1990 年至 2000 年的概率。将总和机械变动概率乘以 0.894 4,作为未来机械变动的低方案。其含义是今后不再有统计口径的变动,只考虑行政区划变动和城乡迁移变动两种因素。将总和机械变动概率乘以 1(倍)与 0.894 4(倍)的平均值作为中方案。其含义是介于二者之间,统计口径的变动还会有,但变动强度比以前小。

落到目前水平,为4 600万人左右。

分城乡看,城镇总人口因城乡迁移和省外迁入的持续增长而增长,在2018年前人口年均增长率超过2%,随后增速趋缓,到2037年人口达到峰值,为4 065万人,人口到达零增长,比全省总人口零增长推迟了7年。农村总人口变化与城镇相反,自预测日起,总人口因城乡迁移而下降,每年负增长率超过1%。自2030年起,人口负增长率超过1.5%,人口下降速率随着时间推移而加速。农村总人口从目前的2 300多万下降到2014年的2 000万,2035年的1 500万,2050年的1 100多万。

从人口年龄结构看,预测结果表明,未来浙江省人口年龄构成中少儿人口的比重呈先降后升的态势。2000年,浙江省少儿人口占总人口的比重为18.03%,然后缓慢下降,到2030年左右达到最低点,少儿人口比重仅为13.5%,随后开始逐渐上升,到2050年,少儿人口比重回升到14.46%。其中,城镇少儿人口比重略高于全省平均水平,且基本稳定在14%至15%的区间内,变动较小;农村少儿人口比重变动幅度较大,从2000年的19.85%迅速下降,到2010年下降为13.30%,10年下降6个百分点,尔后下降速度减慢,到2035年达到最低点,少儿人口比重仅占10.68%,低于此时全省平均水平3个百分点,低于城镇4个百分点。

(二)考虑人口迁移的浙江省未来分城乡人口老龄化发展趋势

按城乡机械变动中方案、城乡生育率中方案预测,浙江省在21世纪上半叶,全省老年人口总量呈增长态势,65岁及以上老年人口从目前的416万增长到2028年突破1 000万人,到2048年达到顶峰,老年总人口超过1 420万。本课题预测结果模拟了浙江省人口老龄化的未来发展过程,展现了浙江省未来不同城市化水平下城乡老年人口的发展变化前景。

1. 城镇老年人口总量将在2014年超过农村老年人口总量

据预测,在2010年前,城镇老年人口增长缓慢,平均每年增加6万人左右,从2012年始到2018年,老年人口每年增量提高到15万人左右,从2019年到2027年,老年人口总量进一步加快,平均

每年递增 21 万,从 2027 年到 2037 年的 10 年间,城镇老年人口平均每年递增 36 万人,是城镇老年人口增长最快的时期。此后,从 2037 年到 2048 年的 12 年间,城镇老年人口绝对量虽在增长,但增长幅度明显减缓,每年净增老年人口下降 14 万人左右,从 2048 年始,城镇老年人口绝对量开始下降,出现负增长。

和城镇老年人口不断增长相比,农村老年人口总量变化有以下明显特点:一是农村老年人口每年的增量低于城镇。在 2011 年前,农村老年人口增量平均为 2 万人左右,大大低于城镇老年人口增量;此后,农村老年人口增长加快,从 2011 年到 2036 年,老年人口以每年 8 万人的总量增加,是农村老年人口增长最快的时期。二是农村老年人口总量开始下降的时间比城镇早,农村老年人口到 2036 年达到峰值,比城镇老年人口达到峰值的 2048 年早 12 年。三是城镇老年人口将在 2014 年超过农村老年人口总量。所以近 10 年内老龄工作的重点在农村,10 年后,老龄工作的重点在城市;而在这半个世纪里甚至更长时间内,老龄工作的难点都在农村。

2. 农村人口老龄化程度一直高于城镇

老年人口系数(按照国际标准计算),不论城乡,均处于上升阶段,到 2020 年,全省老年人口系数达到 14%,进入成熟老龄化阶段,到 2031 年将超过 20%,2038 年超过 25%,2049 年达到最大值 28.15%。

分城乡看,城镇人口老龄化的程度、速度均低于全省平均水平,到 2027 年,老年人口比重超过 14%,比全省平均晚 7 年进入成熟老龄化阶段,到 2035 年老年人口比重超过 20%,到 2049 年达到最大值 26.89%,低于全省平均值近 2 个百分点;而农村人口老龄化情况与城镇正好相反,农村人口老龄化的速度和程度均高于全省平均水平,到 2013 年,农村老年人口比重超过 14%,进入成熟老龄化阶段,比城镇提前 14 年,比全省平均水平提前 7 年。

3. 农村人口老龄化的速度快于城镇

从时间上分析,到 2021 年,农村每 5 个人中至少有 1 个 65 岁及以上的老人,比城镇早 14 年;2028 年超过 25%,每 4 个人中至