



中国老龄法治研究

汪地彻 著



華齡出版社

中国老龄法治研究

汪地彻 著

华龄出版社

责任编辑：苏 辉

责任印制：李未圻

图书在版编目（CIP）数据

中国老龄法治研究 / 汪地彻著. -- 北京：华龄出版社，
2017.9

ISBN 978-7-5169-1037-5

I. ①中… II. ①汪… III. ①老年人权益保障法—研
究—中国 IV. ①D922.74

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 196369 号

书 名：中国老龄法治研究

作 者：汪地彻 著

出版发行：华龄出版社

印 刷：北京建宏印刷有限公司

版 次：2017 年 8 月第 1 版 2017 年 8 月第 1 次印刷

开 本：720×1020 1/16 印 张：14.5

字 数：200 千字

定 价：48.00 元

地 址：北京市朝阳区东大桥斜街 4 号

邮 编：100020

电 话：84044445

传 真：84033707

网 址：<http://www.hualingpress.com>

前 言

随着中国人口老龄化的趋势逐年加重，由此而引发的诸多老龄问题成为社会各界关注的焦点。社会学、管理学、经济学等诸多领域的学者，纷纷就老龄社会和老龄问题展开深入而热烈的探讨，期冀能为转型期中国的老龄问题做出自己的智识贡献。法学界当然不能视而不见，对于破解中国的老龄问题，有理由也有可能做出自己的独特贡献。因此，本研究试图将老龄问题的解决纳入中国法治建设的大框架下，寻求破解中国人口老龄化问题的法治应对之道。事实上，要想真正保障老年人的合法权益，必须通过法治的渠道。法治本身作为基本的治国方略，在破解老龄问题方面具有自己的独特优势，无论是行政调控还是司法救济，如果缺乏法治的监督与制约，则很难实现解决老龄问题的初衷。老龄问题实质上是一个典型的权利问题，即老年人的权利保障问题，而权利，正是法治的基本精神所在。法治赋予了老年人受赡养权、健康权、财产权、社会参与权等广泛的基本权利，并通过立法、执法、司法等环节给予其以全方位的保障。因此，老龄法治与其说是一个概念范畴，不如说是一种研究立场。它所强调的是法治的实践性，即法治必须回应老年人群体的权利诉求；它所彰显的是法治在处理老龄事务、解决老龄问题中的意义和独特优势。本研究所提出的老龄法治概念，是指在维护国家法治统一的前提下，充分运用法律手段管理各项老龄事务，以维护和保障老年人的正当权益，进而为老龄问题的解决提供强有力法律保障的社会主义法治子系统。老龄法治要求法律介入全部老龄事务，要求政府在老龄法治运行中承担有限责任，要求老龄司法工作机制的专门化。在价值取向上，权利保障构成老龄法治的基调，公平确立老龄法治的主旨。

法治是良法之治，立法先行是积极应对人口老龄化挑战的重要基础性工作，是中国老龄法治体系建构的根基。以《中华人民共和国老年人权益保障法》为核心的老龄法体系的完善与否关系到老年人群体的各项权益能否真正落到实处。本研究紧紧围绕《中华人民共和国老年人权益保障法》的立法宗旨、立法精神和具体规定，在研究整理了大量国家和地方的老龄法律法规和政策文件的基础上，秉持健康老龄化、积极老龄化等老龄立法理念，通过实证研究、比较研究等方法，创造性地提出了在我国建构以老龄专门法、部门法中的涉老规范、特殊老年人群

体的权益保障规范为基本框架的老龄法体系，并针对养老保障、养老服务、社会优待、老年人家庭保护、老年人社会参与、老年人宜居环境等各领域的法律法规在具体规定和法律实施方面的不足和缺陷，提出了切实可行的具体制度措施，一定程度上实现了各老龄工作领域的体制机制的创新。当然，本研究主要是针对《中华人民共和国老年人权益保障法》已明确且是今后一个时期立法重心的相关问题展开，对已经落实的相对较好的老年人权益，以及短期内立法需求不太紧迫的问题我们没有涉及或论述不深，这都有待于我们进一步的深入研究。

徒法不足以自行，要使老龄法规范所确认的各项老年人基本权利得到真正实现，必须使老龄法规范得到严格的贯彻实施。在我国，老龄法律法规的具体实施部门是中央和地方各级政府及其涉老职能部门，可以说，我国老龄事业能取得今天的成就，正是归功于各级涉老行政管理机关不断进行制度创新，改革完善老龄法律法规的实施机制。虽然经过几十年的发展，中国的老龄事务管理体制机制日趋成熟完善，但在人口、经济、财政等外部环境的影响下，中国老龄事务管理仍存在管理理念滞后、管理体制不健全、行政职能不清晰等诸多问题。在日益严峻的人口老龄化背景下，要管理纷繁复杂的老龄事务，政府就需要建立一整套完善的管理和服务体系，按照法定方式和程序，采取一定的方式、方法和手段，对老龄事务进行计划、组织、领导、协调、控制及监督等。本研究以问题为导向，分析了当前我国老龄行政在立法体制、机构设置、公共财政支持、养老保险基金管理、养老服务管理等方面存在的缺陷与不足，并提出了相应的解决方案。

司法是老年人权益的终极保障。在人口加速老龄化背景下，当前侵害老年人权益案件大量增加，老年人参与法律活动也更为频繁，越来越多涉及老年人的案件进入司法领域，对各级人民法院的工作提出了挑战。如何更好的解决涉老纠纷，切实维护老年人权益，继而助益老龄事业的发展，是当前各级人民法院所面临的一个重大课题。本研究在分析了当前我国涉老案件特点的基础上，分析了我国涉老司法工作面临的障碍，从审判体制、审判机制、法律援助、维权网络建设等方面提出了老龄司法工作的机制创新方案。

路漫漫其修远兮，中国的老龄法治建设是一项长期而艰巨的任务，需要立法工作者、老龄事务管理者、各级法院以及老龄政策和法律研究人员的共同努力。我们将继续关注我国的老龄法治建设，不断将不同领域的老龄问题纳入法治研究视野，希望通过自己的研究为我国的老龄事业发展贡献绵薄之力。

目 录

第一章 老龄法治的一般理论.....	1
第一节 老龄法治的研究背景.....	1
一、老年人、老龄社会和老龄问题的界定.....	1
二、老年人口特征及面临的风险.....	3
三、我国人口老龄化的现状.....	6
第二节 老龄法治的理论证成.....	9
一、老龄法治的内涵.....	9
二、老龄法治的必要性.....	11
三、老龄法治的特征.....	12
四、老龄法治的价值取向.....	14
第三节 我国老龄法治体系的建构基点和建构目标.....	16
一、我国老龄法律体系的建构基点.....	16
二、我国老龄法治体系的建构目标.....	19
第二章 中国老龄法治的历史变迁.....	20
第一节 中国老龄法治的变迁轨迹.....	20
一、以“孝道入法”的古代中国老龄法治.....	20
二、传统向现代转型的近代中国老龄法治.....	23
三、专门化、全面化的新中国老龄法治.....	26
第二节 我国老龄法治变迁的特点.....	28
一、老龄法治理念的嬗变——从家庭责任、国家责任到社会责任.....	29
二、老龄法体系的结构转型——从一元、二元到多元.....	30
三、老龄法治内容的扩充——从单一到多样.....	31

第三节 中国老龄法治变迁的影响因素.....	32
一、经济因素.....	32
二、政治因素.....	33
三、文化因素.....	34
第四节 中国老龄法治的变迁对当下老龄法治建设的启示.....	35
一、对老龄立法的启示.....	35
二、对老龄司法的启示.....	37
第三章 域外老龄法治考察.....	38
第一节 欧美发达国家的老龄法治.....	38
一、美国的老龄法治.....	38
二、德国的老龄法治.....	46
三、英国的老龄法治.....	53
第二节 东亚国家和地区老龄法治.....	58
一、日本的老龄法治.....	58
二、韩国的老龄法治.....	65
三、新加坡的老龄法治.....	71
四、香港和台湾地区的老龄法治.....	75
第三节 转型国家的老龄法治——以俄罗斯为例.....	86
一、老龄立法.....	86
二、老龄行政.....	88
三、老龄司法.....	89
第四节 发达国家老龄法治经验对我国的启示.....	89
一、建立完善老龄法律体系.....	89
二、完善老龄事务行政管理体制.....	91
三、实现老龄司法的机制创新.....	92
第四章 我国老龄立法研究.....	94
第一节 我国老龄立法现状.....	94
一、当前我国的老龄法律法规体系.....	94
二、新《老年法》的立法亮点.....	96

第二节 对我国老龄立法的评价.....	98
一、具体领域老龄立法的梳理与评价.....	98
二、我国老龄立法整体缺陷分析.....	107
第三节 我国老龄法体系的建构原则和模式选择.....	109
一、我国老龄法体系的建构原则.....	109
二、我国老龄法体系的建构模式选择.....	112
第四节 我国老龄法体系的基本框架和主要内容.....	114
一、制定老年人权益保障的专门法.....	114
二、完善部门法中的涉老规范.....	133
三、针对特殊老年人群体制定权益保障法规.....	157
第五章 中国老龄行政研究.....	165
第一节 我国老龄行政概况.....	165
一、老龄行政的内涵.....	165
二、老龄行政管理体制概况.....	167
三、老龄行政管理内容概况.....	169
四、我国老龄行政取得的成就.....	172
第二节 我国老龄行政存在的问题.....	174
一、老龄行政立法存在的问题.....	174
二、机构设置存在的问题.....	175
三、公共财政支持存在的问题.....	176
四、养老保险基金管理存在的问题.....	177
五、政府在养老服务体系建设中存在的问题.....	180
六、老龄行政执法存在的问题.....	182
第三节 我国老龄行政管理体制机制的完善.....	182
一、明确老龄行政管理的基本原则.....	182
二、合理定位政府责任.....	184
三、实现由行政立法向立法机关立法转变.....	185
四、完善老龄行政管理机构设置.....	186
五、充分发挥公共财政的作用.....	188
六、完善养老保险基金管理.....	189

七、完善养老服务管理.....	192
八、加强行政执法的监管力度.....	195
第六章 我国老龄司法研究.....	196
第一节 我国老龄司法现状.....	196
一、当前涉老案件的特点.....	196
二、老龄司法所取得的成就.....	198
第二节 我国老龄司法工作存在的障碍.....	199
第三节 我国老龄司法的机制创新.....	204
一、在法院系统广泛设立老年法庭.....	204
二、探索专业化涉老民事案件审判机制.....	205
三、完善老年人社会保障权的争议解决机制.....	206
四、完善老年人法律援助制度.....	207
五、建立老年人维权公益诉讼制度.....	209
六、积极探索涉老纠纷诉前解决机制.....	210
七、建立涉老诉讼预防机制.....	211
八、完善对老年人犯罪予以宽宥的刑罚制度.....	212
参考文献.....	215

第一章 老龄法治的一般理论

要建构有中国特色的老龄法治体系，必须首先了解我国人口老龄化的现状，厘清相关概念。同时，对老龄法治的内涵、必要性、基本特征和价值取向，以及中国老龄法治体系的建构目标等理论问题要有清晰、明确的认识和判断，这是后续老龄法治制度研究的重要研究基点。

第一节 老龄法治的研究背景

一、老年人、老龄社会和老龄问题的界定

构建科学合理的老龄法治体系，首先需要对老年人这个群体有一个比较清晰的认识，准确定义老年人、老龄社会和老龄问题，这是展开该项研究的基础。

如何定义老年人？学界对老年人这一群体具有代表性的界定是：老年人是指超过一定年龄的人，具体可以将其定义为生活在一定的社会生产方式、一定时间和一定地域里，具有一定数量和一定质量，按年龄序列排列在较高年龄层次以后的那部分人口。^①由于衰老是一个渐变的过程，壮年到老年的分界线往往是很模糊的，而年龄成为界定一个人是否进入老年阶段的一个重要标志。现代社会一般用统一的年代年龄来界定年老的标准，而西方一些发达国家则认为 65 岁是分界点。19 世纪末 20 世纪初，瑞典人口学家桑德巴尔把 50 岁定为老年的起点年龄，其理由是大多数人 50 岁为更年期，不再生育。法国是世界上第一个老年型国家，当时以 60 岁作为老年的起点年龄。随着预期寿命的延长，国际社会对老年起点年龄的设定也在延长。世界卫生组织对老年人的定义为 60 周岁以上的人群，很多国家已将 65 岁作为老年的起点年龄。在中国，新中国成立之前人口预期寿命还不到 35

^① 田雪原，中国老年人口[M]。北京：中国经济出版社，1991：5。

岁，现在已经超过了70岁。用年代年龄作为年老标志，固然便于统一实施退休、养老金、以及老年人福利优待等制度和政策，但忽略了年长者群体中的个体差异。值得注意的是，年龄作为界定标准，除了年代年龄，还包括生理年龄、心理年龄和社会年龄。所谓生理年龄就是指以个体细胞、组织、器官、系统的生理状态、生理功能以及反应这些状态和功能的生理指标确定的个体年龄。但生理年龄和年代年龄的含义是不同的，往往也是不同步的。年代年龄60岁的人，其生理健康状况可能与中年人无异。所谓心理年龄是根据个体心理学活动的程度来确定的个体年龄，以意识和个性为其主要测量内容。它与年代年龄也是不同步的，年代年龄60岁的人，他的心理年龄可能只有四五十岁。所谓社会年龄是根据一个人在与其他人交往的角色作用来确定的个体年龄。也就是说一个人的社会地位越高，起的作用越大，社会年龄就越成熟。年代年龄受之父母，不可改变，但生理年龄、心理年龄和社会年龄却可以通过身心锻炼、个人努力加以改变而延缓衰老。因此，我们判断一个人是否进入老龄，不能以单一的年代年龄为标准，而应根据个人的具体情况，结合生理年龄、心理年龄和社会年龄来综合考量。

什么是老龄社会？准确地说，老龄社会是从人口年龄结构的角度来识别人类社会形态的一个新概念，它是指对应于老年型人口年龄结构的新的社会形态。其特征在于：（1）年龄结构的老龄化。从人口年龄结构来说，老龄社会的特征是由出生率减少、死亡率降至最低水平、长寿水平达到前所未有的水平所决定的总人口年龄结构的老龄化。毋庸置疑，这是老龄社会的首要特征。（2）老龄社会是一种新的经济结构形态。在老龄社会条件下，人口构成的变化，即人口的老龄化意味着多方面经济因素的变化，包括劳动年龄人口结构、抚养结构、消费群体结构的变化。（3）老龄社会是一种新的社会结构形态。首先是表现为家庭结构的变迁。主要以核心家庭和空巢家庭为主，同时，从血缘亲属结构上表现为“四二一”结构，即一对夫妇，上有两对老年父母，下有一子（女）。其次是养老方式的变化，在老龄社会，必须依靠发达的社会养老，即社会保障制度，辅之以家庭养老。再次是公共基础设施、公共卫生、教育和社会服务方面向老年人倾斜。（4）老龄社会是一种新的政治结构形态。人口年龄结构的老龄化，对于国家职能、政党制度、权力和利益格局、政治环境的稳定等重要政治结构会产生影响，最突出的例子就是选民结构的转变。（5）老龄社会具有新的文化价值导向。这就是联合国提出的建立“不分年龄人人共享的社会”这一年龄平等的文化价值导向。现在，在人类经历老龄社会的初期，在这一新的文化价值观念的导引下，需要系统检讨以往社

会的文化价值观念，分析其引导下的社会、政治、法律、制度，从而构建起新的适合老龄社会要求的文化。^①

何谓老龄问题？老龄问题是由人的个体老龄化和人口群体的老龄化引起的个体问题与社会问题。包括生理、心理、行为和生活等方面。1982年维也纳老龄问题世界大会通过的《老龄问题国际行动计划》认为，老龄问题既包括“影响到老年个人的问题”，也包括“人口老化有关的问题”，并将老龄问题的内容概括为发展和人道主义两个方面。发展方面的内容涉及的是人口老龄化所造成的社会经济问题，主要是老年人受赡养比例日益增长，对生产、消费、储蓄、投资，以及对一般社会经济状况和政策所起的影响；人道主义方面的内容涉及老年人的特殊需要，包括保健与营养、住房与环境、家庭、社会福利、收入保障、就业和教育等。因此对老龄问题的认识我们要从宏观和微观两个层面予以探讨，从宏观上来说，所谓老龄问题就是老年人衰老和再社会化过程中与社会经济发展之间、与非老年人群体之间以及老年人群之间各种矛盾的总和，是老龄社会条件下的一个战略性社会问题。从微观上来说，老年人问题就是人类个体适应老年期过程中体现在生理、经济、社会、政治、心理和文化等诸多方面的矛盾的总和，是每一个生命个体追求生命完善和实现人的全面发展进入完成阶段的归宿性问题。因此，老龄问题是老年人个体问题和社会问题的综合体。具体来讲，老龄问题主要包括老年人经济问题、老年人医疗健康问题、老年人社会服务问题、老年人文化问题、老年人居住与环境问题、老年人丧葬问题、农村老年人问题等。

二、老年人口特征及面临的风险

（一）老年人口特征

如前文所述，老年人是一个群体概念，与少年人、成年人、壮年人有着明显的区别，这一群体具有以下四个主要特点：

1、生理机能的减弱

这是老年人最明显的特点，也是人体生理的客观规律，绝大多数人都会经历这一阶段。随着年龄的增长，老年人的生理机能逐渐减退，抵抗力下降，各种老年疾病增多，如关节炎、高血压、糖尿病、呼吸疾病等。老年生理机能的减弱有一些

^①党俊武. 老龄社会引论[M]. 北京：华龄出版社，2004：78.

明显的表现形式，比如白发、秃头、驼背、行动缓慢、反应迟钝等。随着生理机能的逐步衰弱，老年人的生活自理能力也逐步丧失。

2、劳动收入的减少

随着年龄的增长，老年人的劳动能力不断减弱，通过劳动获取的收入不断减少。这个时候，他们往往依赖于子女养老或家庭和社会的支持，也有部分老年人通过年老之前的积蓄来维持。尤其是在工业化和信息化时代，由于各种技术的快速变革和新的管理思想的出现，老年人拥有的知识和技能越来越落后于时代的需要，再加上自身劳动能力的下降，通过劳动获取的收入也就逐步减少。

3、社会角色的变化

老年人在进入老年后，其社会角色也随之发生变化。往往从一个劳动者转变成为一个完全的消费者，从抚养子女、赡养老年人转变为被赡养者。进入老年后，人们逐步退出工作岗位，不再从事正式的劳动。年老之前因工作而建立的社会关系逐步淡化，社会交往也随之不断减少。由于社会角色的变化，个人、家庭、社会需要为老年人提供一定的支持，促进其顺利转变角色。

4、具有一定的社会经验和技能

老年人在年老前的工作和生活中接触了各种各样的人和事，在处理问题时经验比较丰富。一些老年人甚至经历了各种困难的磨炼，获得了一些教训，也有着很多成功的经验。老年人的社会经验对于年轻人的成长具有重要的指导作用，老年人经历了青少年时期的学校教育、在职时的职业培训，较好地掌握了各种技能。老年人的社会经验和技能对年轻人有较大的帮助，是老年人“老有所用”的重要体现。

（二）老年人面临的主要风险

老年人作为一个特殊的群体，比其他年龄群体面临更大的风险。了解老年人的风险，才能使养老保障做到有的放矢，提高保障的针对性。也正因为老年人面临更大的风险，才需要更好的保障。老年人面临的风险主要包括以下四个方面。

1、疾病风险

健康的生活是人们的普遍追求，也是生活质量和幸福程度高低的重要体现。但是，老年人由于其生理机能的衰弱，免疫力不断下降，各种疾病随之出现。与成年人相比，老年人面临着更大的健康风险。一旦患病，老年人将经受着身心的痛苦，生活自理能力逐步下降，甚至完全丧失，需要其他人来照料。随着城市化、

工业化进程的加快,环境污染日益严重,老年人的疾病风险日益增加。年龄越高,虚弱指数越高,死亡风险也越高。

2、生活料理风险

随着身心机能的下降和疾病困扰,大部分老年人在生命晚期都将面临一个生活料理问题。有相当数量的老年人可能因完全或者部分失去劳动能力、生活自理能力不得不依靠他人照料生存。但是,如果缺乏有力的制度保障和物资、资金和人力储备,老年人最后的生活料理问题将十分严重。这个风险是普遍存在的,也是非常棘手的一个问题。

3、贫困风险

由于老年人劳动能力的下降,通过自身劳动获得的收入来源减少,开始依赖子女、家庭的赡养或者政府与社会提供的养老保障维持晚年生活。在家庭核心化、空巢化的背景下,子女对老年人的经济支持有所减弱,甚至还出现了“啃老”现象。尽管目前养老保障制度不断完善,但老年人从政府和社会获得的养老保障依然有限,特别是广大的农村老年人。关于中国老年贫困人口规模,乔晓春等人根据第五次全国人口普查的数据推算,全国贫困老年人占全部老年人口的比例为17.5%,全国贫困老年人总量为2274.8万人(用城市最低生活保障线作为城市绝对贫困的标准,用城市最低生活保障线乘以0.3的办法作为当地农村的绝对贫困标准)。^①因此,如何保障老年人的贫困风险是国家和社会的重要任务。在经济社会快速发展的过程中,解决老年人的贫困问题,让老年人分享改革发展的成果,也是经济社会发展的必然要求。

4、精神风险

德国著名的精神心理分析学家埃里克森认为,人生的每一个阶段都有自我成长的任务和可能遇到的危机,完善感与失落感冲突成为老年时期生活的主要问题,如果处理不好,就会产生失落感、绝望感和自卑感。老年阶段的这一特征也很容易导致一些心理和精神上的问题,容易产生孤独、抑郁感,甚至做出一些越轨和违法的行为,比如自杀、老年犯罪等。随着老年人生理机能的减弱,适应环境变化的能力不断降低;随着劳动收入的减少,老年人生活的依赖性增加;随着社会角色的变化,老年人的社会交往和社会活动不断减少,失落感增加。这些都在一定程度上增加了老年人的心理孤寂感。根据2006年城乡老年人口状况的调查,城市老年人患轻度、中度和重度抑郁的比例分别为30.9%、9.4%和4.2%,而且随

^①乔晓春,张恺悌,孙陆军,张玲,对中国老年贫困人口的估计[J].人口研究,2005(3).

着年龄的增长,患抑郁症的比例也将增高。^①城乡老年人的自杀倾向比较明显。老年人因其眷恋过去、恐惧未来、迷惘生存的意义而埋没了自身的价值,陷入消沉的日常生活当中。社会也因其人老体弱、竞争力低而产生年龄歧视,从而进一步增加老年人精神失常的风险。老年人的精神风险也在一定程度上会增加其疾病风险。在老年人生理机能下降、经济收入减少、家庭空巢化、人口流动加快、社会交往减少等因素的作用下,老年人的精神风险进一步增加。因此,减少老年的孤寂感,充实老年人的精神生活,既是老年人的需求,也是养老保障的任务。

三、我国人口老龄化的现状

人口老龄化是出生率下降、死亡率下降、预期寿命延长等因素共同作用的结果。人口老龄化既是人类文明进步的标志,也给各国经济社会的发展带来压力,成为了一个全球性的问题。从全球范围来看,自1865年法国60岁以上人口超过10%进入老龄化社会以来,世界老年人口数量快速增加。据联合国的数据和预测,1950—1955年,世界60岁以上人口的平均比重为8.2%,1975—1980年上升到8.6%,2000—2005年增加到10%,2045—2050年将上升到21.1%。而且,一些国家老龄化的速度越来越快,65岁及以上人口从7%上升到14%所需要的时间,法国为115年,瑞典为85年,美国为69年,英国为45年,日本仅为26年。

中国是世界上人口老龄化最快的大国。截至2016年底,中国60岁以上老年人口已经达到2.3亿,占总人口数的16.7%。65岁以上老年人口数1.5亿,占总人口数的10.8%。^②按照国际通用的标准,60岁以上人口比重达到10%,65岁以上人口比重达到7%,即标志着一个国家或地区进入老龄化社会。而当前的中国老年人口数据表明中国已经进入了深度老龄化社会。我国人口老龄化具有以下几个特点:

(一) 老龄人口总量大

由于中国人口总量大、出生率下降、死亡率下降和预期寿命的延长,老龄人口数量不断增长,到目前为止是世界上老龄人口最多的国家,并且在最近50年内老龄人口数量仍然居世界第一。目前,我国老龄人口总数已经超过了世界上绝大多数国家的人口总数。根据联合国1999年的预测,我国2030年与2050年65岁

^①张恺悌,郭平.中国老龄化与老年人状况蓝丛书[M].北京:中国社会科学出版社,2010:215.

^②数据来源于国家统计局发布的《中华人民共和国2016年国民经济和社会发展统计公报》。

及以上老人分别为 2.35 亿与 3.34 亿；到 21 世纪中叶，我国 65 岁及以上老人口是美国老年人数的 4.4 倍，并且十分接近美国的总人口数；2050 年我国总人口数将比印度少 0.51 亿，但我国 65 岁及以上老人数将比印度多 1.03 亿。如此庞大的老龄人口，将带来巨大的老年保障需求。

（二）老龄化速度快

中国的老年人口不仅基数大，而且老龄化速度快。新中国成立以来，我国老龄人口不断增加，人口老龄化进程总体上呈现加快的趋势，老年人口所占比重快速上升（见表 1-1）。从表中数据可以看到，建国后中国 65 岁以上老年人口数占比增长了一倍多，尤其是 2000 年以来，人口老龄化进入加速发展阶段。据全国老龄办发布的报告预测，从 2001 年到 2020 年是快速老龄化阶段，其间中国将平均每年增加 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，占老年人口 12.37%。^①根据美国人口普查局的统计和预测，65 岁及以上人口比例从 7% 上升到 14% 需要经历的时间，法国为 115 年，瑞典为 85 年，美国为 66 年，英国为 45 年，中国只需要 25 年。^②人口的快速老龄化给中国应对老龄问题造成了更大的压力与挑战。

表 1-1 中国人口年龄结构变化

单位：%

年份	0-14 岁	15-64 岁	65 岁及以上	老年抚养比
1953	36.3	59.3	4.4	7.4
1964	40.7	55.8	3.6	6.4
1982	33.6	61.5	4.9	8.0
1990	27.7	66.7	5.6	8.3
2000	22.9	70.1	6.9	9.9
2010	16.6	73.4	8.9	11.9
2015	16.5	73.0	10.5	14.3

资料来源：根据历次全国人口普查数据及国家统计局发布的《中国统计年鉴（2016）》整理。老年抚养比指 65 岁及以上人口数与 15-64 岁人口数之比。

^① 数据来源于全国老龄办发布的《中国人口老龄化发展趋势研究报告》

^② 熊必俊. 老龄经济学[M]. 北京：中国社会科学出版社，2009：26.

（三）老龄化程度差异较大

由于我国地域辽阔，地区间的人口分布不平衡，老龄化程度差异也较大（见表 1-2）。在东部经济发达地区，人口已经进入老龄化阶段，而在中西部地区，人口老龄化的程度低于东部。此外，老年人口在地区分布、性别比例上呈现出不均衡性。从地区分布来看，我国目前绝大多数的老年人居住在农村。2010 年第六次全国人口普查的结果表明，全国 1.77 亿 60 岁及以上的老年人中，约 10.08 亿人居住在农村，占老年人口总数的 70%。在性别比例上，老年人口中，女性老年人多于男性老年人（见表 1-3）。

表 1-2 2015 年中国各地老年人口抚养比

单位：%

地区	老年抚养比	地区	老年抚养比	地区	老年抚养比	地区	老年抚养比
全国	14.33	黑龙江	13.79	河南	14.24	贵州	13.92
北京	13.45	上海	16.47	湖北	15.27	云南	11.60
天津	12.94	江苏	17.21	湖南	15.95	西藏	8.07
河北	14.21	浙江	14.86	广东	9.62	陕西	13.87
山西	12.13	安徽	15.74	广西	14.44	甘肃	12.73
内蒙古	12.35	福建	12.27	海南	11.77	青海	9.74
辽宁	16.81	江西	13.04	重庆	18.69	宁夏	10.15
吉林	14.16	山东	16.20	四川	18.18	新疆	10.03

资料来源：国家统计局发布的《中国统计年鉴（2016）》。

表 1-3 中国 60 岁及以上老年人口按地区、性别抽样调查数据

单位：人

地区	总人数	男	女
城市	4 510 405	2 165 060	2 345 345
镇	3 060 339	1 485 165	1 575 174
乡村	10 087 958	4 957 455	5 130 503
合计	17 658 702	8 607 680	9 051 022

资料来源：第六次全国人口普查长表数据资料。