

“十五”国家重点图书出版规划

老龄工作 干部读本

全国老龄工作委员会办公室 编

LAOLINGGONGZUO
GANBUDUBEN



華齡出版社

“十五”国家重点图书出版规划

老龄工作 干部读本

全国老龄工作委员会办公室 编

LAOLINGGONGZUO

GANBUDUBEN



華齡出版社

责任编辑：杨 宁

装帧设计：许虹进

责任印刷：李浩玉

图书在版编目 (CIP) 数据

老龄工作干部读本/全国老龄工作委员会办公室编.
北京：华龄出版社，2003.8

ISBN 7-80178-097-3

I. 老... II. 全... III. 老年人-社会保障-
工作-中国-教材 IV. D669.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 071771 号

书 名：老龄工作干部读本

作 者：全国老龄工作委员会办公室编

出版发行：华龄出版社(北京西城区鼓楼西大街 41 号，邮编：
100009)

印 刷：北京密云红光印刷厂

版 次：2003 年 8 月第 1 版 2003 年 8 月第 1 次印刷

开 本：787 × 1092 1/16 印张：26.75

字 数：398 千字 印数：1—3000

定 价：35.00 元

前 言

我国已进入老龄社会。目前,我国 60 岁以上的老年人口已超过 1.32 亿,占总人口的 10% 以上,而且每年大约以 3% 的速度增长,每年净增老年人口 400 多万。人口老龄化对我国政治、经济、文化和社会生活产生的深刻影响正在逐渐显现出来,加强老龄工作已成为社会主义现代化建设和全面建设小康社会的重要组成部分,是一项带有全局性的战略任务。1999 年全国老龄工作委员会成立后,我国老龄工作进入了一个新的发展阶段,逐步摆上党和政府的工作议程,老龄工作机构和工作队伍逐步健全,充实了一大批新生力量。同时,经济体制改革、社会转型以及经济全球化、社会生活信息化和不断加快的城市化给老龄工作带来许多新情况和新问题,各级老龄工作干部迫切需要老龄专业知识,要求培训的呼声日益强烈。为适应这一形势,编写一本老龄工作适用教材,就成了一项十分紧迫而意义深远的重要工作。

老龄工作涉及经济、社会、文化等诸多领域,涉及社会学、经济学、人口学、心理学、伦理学等多学科知识,是一项具有综合性、群众性、公益性和科学性的社会工作,其专业性越来越强。我国的老龄工作时间不长,同发达国家相比,尚处于起步阶段,我们对老龄工作客观规律的认识还很不深刻。到目前为止,国内尚没有一本老龄工作干部培训教材。在没有可借鉴的情况下,编写一本理论联系实际的适用教材,难度是显而易见的。但编写的条件已经初步具备:国际社会对人口老龄化已作了几十年的探索,并采取了一系列国际行动,逐步形成了系统化和理论化的认识;我国老龄工作已经有了 20 多年的实践,初步积累了适合中国国情的工作经验,特别是全国老龄工作委员会成立后的几年中,我国老龄工作的目标、任务、方针、政策基本明确,老龄工作开始走上制度化和法制化的轨道,这些都为编写教材提供了重要的客观基础,使我们有可能启动这本《老龄工作干部读本》的编写工作。

根据全国老龄委办公室常务副主任、本书编委会主任李宝库同志

提出的要求,我们编写这本教材的指导思想是:帮助老龄工作者掌握老龄工作的基本形势、基本理论、基本政策和基本方法,使这本教材具有知识性、指导性和操作性,达到开阔视野、明确方向、提高能力的目的。在具体写作上,我们坚持了四条原则:一是在框架设计上力求结构合理、内容创新、贴近实际;二是吸纳国际国内老龄工作在理论和实践上的最新成果,包括最新的理念、最新的举措和最新的数据;三是对我国现行体制下的老龄工作进行了新的概括和总结,力求符合实际;四是在文字上尽可能做到观点明确,层次清楚,论述集中,通俗易懂,适合广大基层老龄工作者阅读。

《老龄工作干部读本》全书安排四篇。第一篇为形势篇,系统介绍世界和中国人口老龄化的形成、现状与发展趋势,人口老龄化对社会经济的深刻影响,以及国际国内老龄行动历程,帮助读者正确把握形势;第二篇为理论篇,重点介绍人口老龄化理论、可持续发展理论、社会发展理论、社会保障理论和社会工作理论等五个与老龄工作密切相关的基本理论,以便正确掌握观察老龄问题和老龄工作的思想武器;第三篇为政策篇,着重阐述老龄工作的政策框架,介绍养老保障、医疗保障、权益保障、老年社会服务、老龄文化、老年社会参与、老龄产业等政策思想,帮助读者提高老龄政策水平;第四篇为实践篇,系统阐述老龄工作基本问题、老龄委办公室工作定位、综合协调和督促检查、老年维权、城乡基层老龄工作、老龄宣传、老龄调研等工作的基本方法,使老龄工作者知道做什么、怎么做,提高实际工作能力。

《老龄工作干部读本》是我国老龄工作的第一本教材,为了把这本教材写好,全国老龄工作委员会办公室组织了在理论和实践方面有较高水准的学者和专家承担各章的写作任务。从设计框架到最后定稿,反复推敲,多次修改,历时一年。由于我们对老龄工作实际状况的调查研究不够,特别是老龄工作尚处于发展过程中,肯定会有许多不足之处,敬请读者批评指正。同时,也希望把这种不足当作一种探索,作为今后成熟教材的必要借鉴。

赵宝华

2003年6月于北京

目 录

第一篇 形 势 篇

前 言	赵宝华
第一章 世界人口老龄化和老年人口	3
第一节 世界人口老龄化及其发展趋势	3
第二节 世界老年人口的现状	8
第三节 世界老年人口的社会经济特征	14
第二章 中国人口老龄化和老年人口	20
第一节 中国人口老龄化及其发展趋势	20
第二节 中国老年人口的现状	25
第三节 中国老年人口的社会经济特征	29
第三章 世界和中国的老龄问题	38
第一节 世界人口老龄化与社会经济发展	38
第二节 世界人口老龄化中的老年人问题	42
第三节 中国人口老龄化与社会经济发展	48
第四节 中国人口老龄化中的老年人问题	52
第四章 国际老龄行动	57
第一节 联合国老龄行动历程	57
第二节 国际老龄事业的发展	65

第五章 中国老龄行动	73
------------------	----

第一节 中国老龄行动历程	73
--------------------	----

第二节 中国老龄事业的主要成就	78
-----------------------	----

第二篇 理 论 篇

第六章 人口老龄化理论	87
-------------------	----

第一节 人口老龄化成因的理论	87
----------------------	----

第二节 老龄化的生物学理论	88
---------------------	----

第三节 老龄化的社会理论	92
--------------------	----

第七章 可持续发展理论	101
-------------------	-----

第一节 可持续发展概述	101
-------------------	-----

第二节 中国的可持续发展战略	107
----------------------	-----

第八章 社会发展理论	114
------------------	-----

第一节 社会发展理论概述	114
--------------------	-----

第二节 社会现代化	119
-----------------	-----

第三节 中国现代化进程中的社会问题	123
-------------------------	-----

第四节 中国的社会发展与社会指标体系	127
--------------------------	-----

第九章 社会保障理论	136
------------------	-----

第一节 现代社会保障制度	136
--------------------	-----

第二节 社会保障制度的原则和理论依据	140
--------------------------	-----

第三节 社会保障制度的特点和功能	143
------------------------	-----

第四节 社会保障体系的内容	146
---------------------	-----

第十章 社会工作理论	151
------------------	-----

第一节 社会工作概述	151
------------------	-----

第二节	社区工作	156
第三节	社会工作与老龄工作	162

第三篇 政策篇

第十一章	中国的老龄政策体系	167
------	-----------	-----

第一节	老龄政策概述	167
第二节	老龄政策体系	171
第三节	中国老龄政策体系的发展方向	174

第十二章	养老保障	177
------	------	-----

第一节	养老保障概述	177
第二节	城市养老保障制度	183
第三节	农村养老保障	191

第十三章	老年人医疗保障	196
------	---------	-----

第一节	老年人医疗保障概述	196
第二节	城镇医疗保障制度	200
第三节	农村医疗保障	208

第十四章	老年社会服务	213
------	--------	-----

第一节	老年社会服务概述	213
第二节	老年社会服务政策	217
第三节	老年社会服务政策的未来走向	220

第十五章	老年人的合法权益保障	224
------	------------	-----

第一节	老年人合法权益保障的法律制度	224
第二节	老年人合法权益的主要内容	228
第三节	保护老年人合法权益的责任	233

第四节	侵犯老年人合法权益的法律责任·····	236
第十六章	老龄文化·····	242
第一节	老龄文化概述·····	242
第二节	老龄文化政策的原则和内容·····	245
第十七章	老年人参与社会发展·····	251
第一节	老年人参与社会发展概述·····	251
第二节	老年人参与社会发展的现行政策措施·····	256
第三节	完善促进老年人参与社会发展的政策 措施·····	259
第十八章	老龄产业·····	263
第一节	老龄产业发展概述·····	263
第二节	老龄产业的政策体系·····	267
第三节	促进老龄产业发展的措施·····	270

第四篇 实 践 篇

第十九章	老龄工作概论·····	275
第一节	老年人工作和老龄工作·····	275
第二节	老龄工作的性质、任务和特征·····	277
第三节	老龄工作的地位和作用·····	284
第四节	老龄工作的方针·····	287
第二十章	老龄委办公室工作·····	293
第一节	老龄委办公室的职能作用·····	293
第二节	老龄委办公室的工作原则·····	296
第三节	老龄委办公室的工作定位·····	300

第二十一章 老龄工作的综合协调和督促检查	305
第一节 老龄工作的综合协调	305
第二节 老龄工作的督促检查	310
第二十二章 老年维权工作	317
第一节 老年维权工作概述	317
第二节 老年人优待政策法规的制定和实施	320
第三节 贫困老年人的维权工作	325
第四节 老年信访工作	329
第五节 推动敬老养老助老良好社会风气的 形成和发展	334
第二十三章 城市社区老龄工作	338
第一节 城市社区老龄工作概述	338
第二节 城市社区老龄工作体制	343
第三节 城市社区老龄工作的基本内容	349
第四节 城市社区老龄工作的探索	355
第二十四章 农村基层老龄工作	359
第一节 农村基层老龄工作概述	359
第二节 农村基层老龄工作的内容	363
第三节 农村老年人协会建设	372
第四节 农村基层老龄工作的督促检查与考核	376
第二十五章 老龄宣传工作	379
第一节 老龄宣传工作概述	379
第二节 老龄宣传工作的内容	384
第三节 老龄宣传工作的方法	388
第四节 老年文化活动	392

第二十六章 老龄调查和统计工作..... 397

第一节 调查工作概述..... 397

第二节 调查工作的方法..... 401

第三节 调查工作的步骤与实施..... 405

第四节 统计工作..... 409

结束语..... 414

后记..... 416

第一篇

形 势 篇

第一章

世界人口老龄化和老年人口

第一节 世界人口老龄化及其发展趋势

一、世界人口老龄化的历史和现状

(一) 人口老龄化的含义

“老龄化”(aging)一词有两种含义：一是指个体的老龄化；二是指人口群体的老龄化。在分析人口老龄化过程时，一般指后者。联合国国际人口学会编著的《人口学词典》对人口老龄化是这样定义的：“当老年人在人口中的比例增大时，我们称之为人口老龄化(aging)。”因此，人口老龄化一般是指老年人口在总人口中比例的上升，反之，人口的年轻化就是指少儿人口在总人口中比例的增加。人口老龄化是一个动态的变化过程，其结果是形成老年型人口。

老年的年龄起点有不同的标准。联合国进行人口统计时，常以65岁为老年的起点，而在研究老龄问题时，特别是包括发展中国家的老龄问题时，多以60岁作为老年的年龄起点。中国国家统计局在发表老年人口统计数据时，为了兼顾国内问题研究与国外统计数据相匹配的需要，以两种标准同时公布。本书除特殊说明，老年人口均指60岁以上人口。

人口年龄结构有年轻型、成年型和老年型三种人口类型。老年型人口最常用的判断标准是：当一个国家或地区60岁以上人口所占比例达到或超过总人口数的10%，或者65岁以上人口达到或超过总人口数的7%时，其人口即称为“老年型”人口，这样的社会即称之为“老龄社会”。

人口老龄化是人类社会经济发展的必然产物。人口老龄化的

出现，主要是由于人口死亡率和出生率下降这两个因素共同作用的结果。社会经济越发达的地区，人口平均预期寿命越长，人口老龄化的现象越为突出。可以说，人口老龄化是人类社会文明进步的象征。

(二) 世界人口老龄化的历史

人类历史上，60岁以上老年人口占总人口比例达到10%的国家最早的是法国。1870年，法国60岁以上老年人口占总人口的比例达到12%，65岁以上老年人口达到了7%（表1）。当时，由于统计资料和人口学知识的局限，人口老龄化没有引起人们的重视。此后，欧洲国家相继成为老年型国家。20世纪四五十年代以后，美国、加拿大、日本等发达国家也先后进入老年型国家行列，人们开始关注人口老龄化现象。

表1 法国、瑞典、英国、德国60岁以上老年人口比例的变化（%）

60岁以上人口占 总人口百分比	年 份			
	法国	瑞典	英国	德国
8	1788	1860	1910	1911
10	1850	1882	1925	1925
12	1920	1912	1931	1937
14	1931	1948	1938	1950
15	1939	1950	1940	1954
16	1947	1956	1952	1960
17	1961	1959	1961	1962

资料来源：索维，《人口通论》，商务印书馆，1983

(三) 世界人口老龄化的现状

目前，人口老龄化已成为一个全球性的普遍现象。1950年，世界老年人口占总人口的比例为8.1%，每12个人中有1个老年人。2000年，世界老年人口总数已达6.06亿，占总人口的比例达到10%，平均每10个人中就有1位老人，世界人口转变为老年型人口。

根据2002年最新资料，世界186个国家和地区中，已有68个进入老年型行列。发达地区60岁以上老年人口比例达到20%，发展中地区仅为8%。在各大洲中，欧洲是世界“最老”的地区。其次是北美（16%）和大洋洲（14%）。非洲（5%）是“最年轻”的地区。世界人口老龄化程度最高的国家是意大利，其老年人口

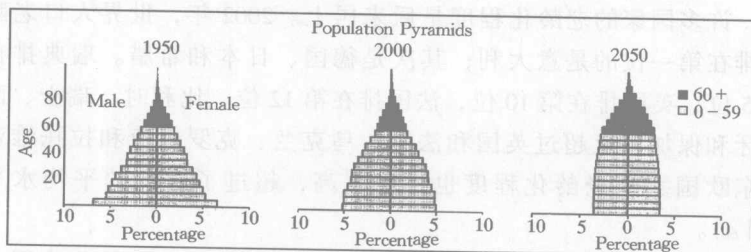
比例达到 25%，其次是德国、日本、希腊，均为 24%，瑞典也达到 23% 的高水平。

二、世界人口老龄化的发展趋势

(一) 世界人口老龄化的发展趋势

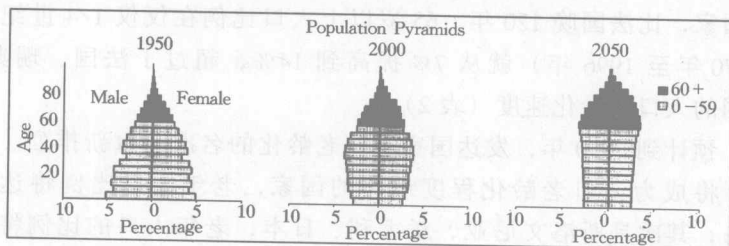
21 世纪，人们用“人口老龄化震动”、“国际人口新秩序”来形容世界老年人口的激增。据预测，到 2050 年，世界老年人口的比例将上升到 21%，较 2000 年翻一番。欧洲依然是世界“最老”的地区，届时将达到 37% 的高水平；其次是北美洲（27%），亚洲（23%）、大洋洲（23%）、拉丁美洲和加勒比（22%）比较接近，也将保持在较高的水平上。非洲水平最低，仅达到 10%，人口刚刚转变为老年型。全球人口年龄中位数将从 26.5 岁提升到 36.2 岁。

在人口老龄化过程中，世界老年人口和少年人口在总人口中的比例将发生逆转。在 2000 年到 2050 年期间，世界少年人口占总人口的比例将从 30% 下降到 21%，人类历史首次出现老年人口和少年人口具有相同人数的情况。



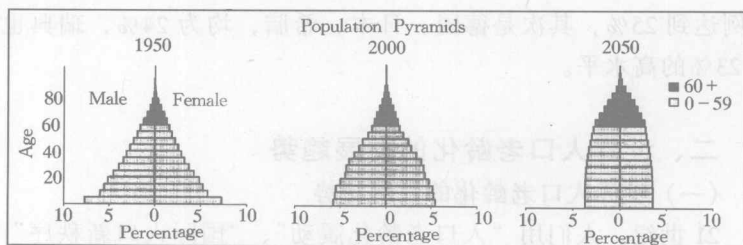
Population Division, DESA, United Nations

图 1 1950 - 2050 年世界人口年龄金字塔



Population Division, DESA, United Nations

图 2 1950 - 2050 年发达地区人口年龄金字塔



Population Division, DESA, United Nations

图3 1950-2050年发展中地区人口年龄金字塔

(二) 发达地区人口老龄化的发展趋势

发达地区的人口比其他地区的人口年老得多，老年人口比例(19.4%)已超过0-14岁少年儿童人口(18.3%)。发达地区在1950年已经进入老龄社会。但是，在过去的半个世纪，老年人口比例增加7.7个百分点，而后半个世纪，将增加14.1个百分点，人口老龄化的速度也在提高。2000年，每5个人中就有1个老年人。到2050年，每10个人中将有3个老年人，一些发达国家老年人口的数量将是少年人口数量的2倍。

许多国家的老龄化程度是后来居上。2002年，世界人口老龄化排在第一位的是意大利；其次是德国、日本和希腊。瑞典排在第5位，英国排在第10位，法国排在第12位。比利时、瑞士、西班牙和保加利亚超过英国和法国。乌克兰、克罗地亚和拉托维亚等东欧国家的老龄化程度也迅速提高，超过了欧洲的平均水平(图4)。

美国和日本分别是美洲和亚洲国家中目前人口老龄化水平最高的两个国家。日本的人口老龄化速度惊人，1970年才进入老年型国家，比法国晚120年，65岁以上人口比例在仅仅1/4世纪内(1970年至1996年)就从7%提高到14%，超过了法国、瑞典、英国的人口老龄化速度(表2)。

预计到2050年，发达国家人口老龄化的名次将重新排列。西班牙将成为人口老龄化程度最高的国家，老年人口比例将达到44%；其次是斯洛文尼亚、意大利、日本，老年人口的比例将增长到42%。

发达地区老年人口的增长速度在21世纪将逐渐放慢。据联合