

关于首都人口结构老龄化趋势 及对策的初步设想

北京市老龄问题委员会
北京市人民政府研究室

人口老龄化,是老年人口在总人口中所占比例超过一定界限的一种人口现象。按照联合国有关规定,目前世界上已有50个国家或地区属于老年型人口类型。我国人口结构老龄化发展速度很快,从现在起25年时间即将进入老年型国家行列,因而是经济社会发展战略中需要引起重视的重要问题之一。从北京市来看,预测1990年将进入老年化社会,2000年成为老年型城市,这将比全国早10年时间发生。如何有准备地迎接人口老龄化社会到来,妥善解决由此产生的一系列新的社会问题,是首都发展战略研究的一项重要内容。为此,我们组织有关专家、学者和实际工作部门的同志,围绕首都人口老龄化问题开展研究、讨论,掌握规律,分析原因,提出对策,开始有了一些初步的认识。

一、北京市人口年龄结构老化趋势及主要特征

据预测,在坚持执行目前各项人口政策的前提下,到2032年,北京市人口年龄结构变动的总趋势是:少儿人口和青壮年人口波浪式下降,老年人口急剧增长,人口年龄结构将日趋老化。

年 度	60岁以上 老年人口 (万人)	高 方 案		低 方 案		中 方 案	
		总 人 口 (万人)	老 年 比 %	总 人 口 (万人)	老 年 比 %	总 人 口 (万人)	老 年 比 %
1982	79.1	—	—	—	—	—	—
1985	89.3	961.2	9.2	956.6	9.3	958.9	9.3
1990	110.3	1 030.2	10.7	1 022.6	10.7	1,024.6	10.7
2000	161.1	1 087.5	14.8	1 064.6	15.1	1,076.1	14.9
2010	183.3	1 110.4	16.5	1 027.2	17.0	1,091.3	16.7
2020	270.0	1 143.8	23.6	1 090.2	24.7	1,117.0	24.1
2030	315.4	1 098.9	28.7	1 030.2	30.6	1,064.6	29.6
2032	314.1	1 086.0	28.9	1 013.9	30.9	1,050.0	29.9

资料来源:北京市统计局《北京市未来五十年人口预测》。

从上表可以看到,未来50年中北京市人口老龄化在绝对数量上的发展趋势大体分为4个阶段:(1)1982~2000年为快速增长阶段。在这一阶段,60岁以上老年人口总数将由79.1万增加到161.1万,增长103.7%;每年平均增长4.5万人,年平均增长率为4%。(2)

2001~2010年为缓慢增长阶段。老年人口增长速度暂时下降,从161.1万增加到183.33万人,增长13.8%;平均每年增加2.2万人,年平均增长率为1.4%。(3) 2011~2025年为第二次大幅度增长阶段。老年人口将增到309.2万人,增长68.7%;平均每年增加8.39万人,年平均增长率为4.6%。(4) 2026~2030年再次进入缓慢增长时期。在这一阶段老年人口从309.2万增长到315.4万人,增长2%;平均每年增加1.24万人,年平均增长率为0.4%。也就是说,未来半个世纪里,北京市老年人口数量变化将经过“两高两低”的发展过程。

从相对数变化趋势看,1982年北京市60岁及以上人口占总人口的比重为8.6%;1990年为10.6%,开始步入老龄化社会;2000年达到14.7%,成为老年型城市;2010年上升到16.4%,处于中度老龄化社会阶段;2020年上升到23.4%,2030年上升到28.5%,迅速发展成为高度老龄化社会。

北京市人口老龄化过程除去上述来势猛、增长速度快的特征外,还具有以下一些主要特征。

第一,老年人口绝对数量大,老年赡养比不断上升。在未来50年里,北京市60岁以上老年人口从79.1万上升到314.1万,增长近3倍。总人口与老年人口之比的变化是,1982年每11.7个常住人口中有一个60岁及以上的老年人;到2200年每6.8个人口中有一个老年人;2010年每6.1个人口中有一个老年人;2020年每4.3个人口中有一个老年人;2032年每3.5个人口中有一个老年人。也就是说,到下个世纪30年代,每3个常住人口中就有一个60岁以上的老年人口。

从1982~2032年,劳动人口赡养老人系数从13%上升到53%,上升40个百分点,平均每年上升0.8个百分点。而同期全国赡养老人系数上升15.71个百分点,平均每年上升0.33个百分点,北京市明显高于全国平均水平。

第二,80岁以上老年人增长速度快。1982~2000年北京市80岁以上的老年人将增长2.29倍,年平均增长7.2%,快于60岁及以上老年人总数年增长4%的速度。

第三,老年人平均文化程度高于全国。北京市60岁及以上老年人口中,大学占3.3%,高中占2.8%,初中占6.3%,小学占24.9%,文盲半文盲占62.7%。与全国相比,大学文化程度的老年人是全国老年人这一文化程度比重的10倍,而另一方面,文盲半文盲比重较全国少16.74个百分点。

第四,党政领导干部多,专业技术干部多。北京市老年人中曾任国家机关、党群组织、企业、事业单位负责人和机关工作人员的比重是全国平均水平的2.6倍,各类专业技术人员的比重约为全国平均水平的1.7倍。他们的晚年生活需求除一般老年人所反映的特点外,对于精神生活及参与社会发展有更高层次的要求。

北京市人口老龄化发展将要反映出来的上述趋势及基本特征,是由三个方面原因引起的:一是解放以来人口出生率上升或下降带来的影响,二是人口死亡率降低、人口平均寿命延长带来的影响,三是具有较高文化水平,以青壮年人口为主体的人口迁入带来的影响。其中,起主导作用的是前两个因素。

1948年,北京市人口出生率为13%,死亡率为11.6%,自然增长率只有2.3%,是人口高出生率与高死亡率并存的发展时期。解放后人民生活水平提高,医疗条件改善,出生率大幅度上升,死亡率逐渐下降。1950年人口出生率上升到34.4%,死亡率下降到10.9%,自然增长率提高到23.5%,相当于1948年的10倍,人口发展开始向高出生率、低死亡率过渡。1957

年人口出生率猛升到42.1%，而死亡率则下降到8.2%，自然增长率高达35.3%，从这以后人口高出生率持续了将近20年，直到70年代初，采取了控制人口的措施，经过一段时间努力，人口自然增长率高的势头才得到控制，人口发展从高出生率、低死亡率向低出生率、低死亡率转变。解放以来，北京市人口自然增长形成的“两个高峰”和“两个低谷”，将进一步影响未来人口的发展。特别是1949~1964年间出生的324万人口，是2020~2030年北京市出现庞大老年人口群体、成为高度老年型城市的最直接原因。

二、北京市人口年龄结构老化将产生的社会影响

世界人口发展进程表明，老龄化是人类自身从盲目再生产向自觉再生产过渡的必经阶段。人类自身再生产的一般规律是：从高出生率、高死亡率、低自然增长率发展到高出生率、低死亡率、高增长率，进而向低出生率、低死亡率、低增长率转变，最后实现人口年龄结构稳定、合理的发展状况。一般说来，人口类型的这种转换过程，是随着经济发展，人民生活水平逐步提高逐渐完成的。但是应该看到，资本主义国家人口类型转换过程通常是在经济发展过程中，经过一、二百年时间不自觉完成的。日本是人口老龄化发展较快的国家，也用了70余年时间。而我国则是在经济建设各项事业刚刚兴起，控制人口总量增长、大幅度降低出生率的情况下，迎来人口老龄化的迅速到来。

我国是社会主义国家，必须以马克思主义的科学态度对待人口老龄化迅速到来这个历史发展的必然趋势。人口平均寿命的迅速增长，这是我国社会主义制度优越性的表现；使老年人既富裕又幸福，这是我们的一项重要社会政策。但是，对于人口老龄化问题，我们既不能只看到社会主义制度优越性，从而掉以轻心、盲目乐观，又不能过分强调问题的严重性，产生畏惧情绪。正确的做法是，要实事求是地研究人口老龄化发展规律，认真分析人口老龄化将产生的诸种影响，抓紧做好各种准备，形成具有中国特色、符合中国国情的解决人口老龄化的方针、政策和措施。

人口老龄化带来的影响可以从两方面分析，一方面，对老年人口大量增加，老年群体提出各种特殊需求，应该给予充分满足；另一方面，人口老龄化是人口内部各年龄组的比例发生变化，从而对经济社会发展的各个环节将产生总体性影响，而且提出许多新的社会需求。

第一，劳动力资源相对减少，年龄结构出现老化趋势。1985~2000年，北京市青年劳动力（16至25岁）将减少67.5万人，年均减少4.5万人，比重从占劳动力人口总数的31.5%下降到29.3%；2000年，北京市中年劳动力（26至50岁）将从368.3万增加到485.2万人，增加116.9万人，年均增加7.8万人，比重从占劳动力人口的58%上升到70.5%；2000年以后，中年劳动力出现缓慢下降趋势。1985~2000年，北京市50岁至59岁（女至54岁）劳动力将从66.8万人上升到69.9万，比重变化不大；2000年以后，这一年龄段劳动力明显出现大幅度上升趋势，2015年将达到145.1万人，占劳动力人口比重从10.2%上升到21.9%；2015年以后逐步下降。

劳动力人口上述变化带来的有利影响是，劳动力群体的生产经验将比较丰富，技术水平比较高。但是职工的体力和对新技术的适应能力将有所减弱，这对提高劳动生产率将产生不利影响。

第二，社会保障将成为社会分配领域中的一个重要方面。由于老年人口逐年增长，退休

金、养老金和医疗费用日益增多。1984年北京市有离、退休职工46.2万人,离退休费达到3.05亿元,为1978年0.44亿元的6.93倍,相当于1984年全市职工工资总额的7.5%。今后离退休职工人数将以年均4至5万人的速度增加,到2000年目前劳动力人口的24.58%将成为离退休职工,如果按目前退休金水平计算,到2000年北京市需要支付退休金8亿元,2020年将支付16亿元,相当于目前退休金总额的5倍。另一方面,老年人的医疗费用大大高于青少年人口。据调查,1984年离退休职工平均每人医疗费为168元,如果按此数计算,那么到2000年,全市医疗费将达到3.1亿元,2020年将达到5.43亿元。以上两项所需基金,在消费基金分配中所占的地位将日益明显。正确处理好退休人员与在职人员分配关系中出现的问题,既关系到社会的安定团结,又对经济发展速度有直接影响。

第三,社会需求结构将发生重大变化。由于人口年龄结构老化,为满足少儿人口、青壮年人口需要的商品和生活服务设施将相对减少;而为满足老年人口需要的商品和生活服务设施将大幅度增长。其中主要是适宜老年人衣、食、用的商品数量,老年公寓、老年医疗保健、老年娱乐活动、老年教育等设施的需要量,将明显增加。这就要求在生产和建设安排上,提前做好人口年龄结构老化的规划和计划,以适应社会需求结构的变化。

第四,老年人的各种特殊需要增加,社会对老年人照顾和服务任务加重。首先是老年医疗保健问题。老年人患病率高,据本市西城区的典型调查(1773人调查情况),目前老年人患各种慢性病的占老年人总数的81.2%,患两种以上慢性病的占25%,生活不能自理的占3.9%,半自理的占12.4%。根据1984年调查资料推算,有90.5%的老年人到各种医疗机构就医,其中,住院的占3.4%;老年人看病需要有人陪同的占47%。以上情况说明,老年人增多,对医疗保健工作需求量必然加大。近两年北京市陆续开设了老年门诊、老年病室以及康复医院27所,家庭病床2万多张,实行了老年人看病“四优先”。但是,由于老年人增长迅速,老年人看病难、住院难、就近就医难的问题还没有根本解决。其次是老年人的生活照料问题。据预测,到2000年北京市80岁及以上的高龄老人将占60岁及以上老年人总数的8.2%,约13万人,还有一些患病老人均需有人扶持照顾。据调查,北京市农村有31%的老人,城市约有38%的老人系孤身或没有亲属同居;即使是与子女生活在一起的家庭,因绝大多数子女是双职工,对老年人的照顾也很有限。因而迫切需要修建职工敬老院、老年公寓、托老所等福利设施。

第五,老年人参与社会发展的要求十分强烈。据调查,目前北京市离退休职工中,约有1/3在60岁以下,40%为60~69岁,他们身体尚好,其中不少人有技术专长或管理经验。从目前状况看,离退休职工中4.2%的人从事家务劳动,受聘外出工作的占15.8%,参加居委会工作或社会公益工作的占9.7%,个人开业和从事家庭加工生产的占2.3%,病残休息的占8.6%,在家安度晚年的21.6%。离退休职工长期受党的教育,经过数十年的锻炼,不少人有“为革命战斗到死”的信念,不安于目前“以养老为主”的状况,迫切要求参加社会活动或从事一定的工作。今后老年人大幅度增加,如何为老年人这个“智力库”发挥作用开辟途径,是解决人口老龄化问题的一项重要内容。

第六,老年人娱乐和教育有广泛的社会需求。目前北京市尚没有市、区级老年活动中心,街道和一些企业单位建立了老年活动站,但多是一二间房屋,缺乏必要的设备,很难满足老年人目前日益增多的需要。另一方面,新建的住宅小区普遍没有规划老年人的活动场所。在老年人教育上,已办起10所老年大学,但是规模较小,不能适应各阶层的老年人对接

受教育和丰富精神生活的要求。

第七，对老年人的服务机构体制提出了新的要求。过去由于老年人比重较小，一般由各业务部门按条条组织服务。老年人增多以后，服务机构分散和政策不衔接的矛盾将更为突出，因而改进老年人服务机构体制也是体制改革中的一个重要问题。

第八，社会精神文明建设中提出了一些新课题。老年人在退出劳动岗位前后，心理变化很大，需要帮助他们较快适应新的环境；老年人与青年人之间需要增进了解，消除“代际鸿沟”；在社会和家庭都需要进一步树立敬老、养老的风气。这些将成为社会主义精神文明建设的一个重要组成部分，必须给予足够的重视。

三、解决北京市人口年龄结构老化的初步设想

解决人口老龄化问题，是一件具有战略意义的工作。从1985年开始的首都社会发展战略研究，已经把这个问题列为专题，组织力量开展专门的研究、讨论。

从首都现代化建设的总方向和总要求出发，现提出解决人口老龄化问题的初步设想。

（一）战略目标

北京市解决人口老龄化问题的战略目标是，既控制人口数量增长，又要防止人口过份老化；在人口再生产过程中积极寻求人口稳定发展的年龄结构；使人口发展与经济社会发展协调进行。

实现上述目标可以分两个阶段进行。

第一阶段，在2000年前，作好迎接人口老龄化高潮到来的各项准备工作。一是做好舆论准备，从理论上、思想认识上回答有关人口老龄化的各种问题；二是做好物质准备，对经济社会需求结构进行必要的调整，对老年人医疗、娱乐、生活服务设施做好准备；三是做好立法准备，保障老年人的合法权益，保证社会安定团结；四是做好精神文明建设的准备，建立、发扬良好的道德风尚，形成尊老、敬老、赡老的社会风气。同时积极解决好已经出现的老年问题。

第二阶段，2000年以后，在促进经济社会有一个较大幅度的稳步发展的前提下，解决好庞大老年群体的主要需求，逐步调整人口政策，推动人口年龄结构趋于稳定、合理。

（二）指导思想和基本原则

解决北京市人口老龄化的指导思想是，准确把握人口老龄化的发展趋势，采取积极政策，在两个文明建设中妥善解决人口老龄化带来的各种问题，形成良好的人际关系和社会道德风尚，同时充分发挥老年人“智力库”的作用，确保老年人健康长寿，安乐幸福。

根据这样的指导思想，在解决人口老龄化问题时应遵循以下5个基本原则：

1. 采取科学态度，对人口年龄结构老化既不盲目乐观，又不消极悲观；
2. 依照城市发展的总目标，确定解决人口老龄化的具体方案，即从人口总体的需要出发，确定解决老年人问题的措施和步骤；
3. 解决老年人问题是指老年人口全体，而不偏重某一部分老年人，尤其要关心尚未享受到社会保障待遇的老年人；
4. 在老年人中积极提倡树立革命理想、抱有乐观情怀的精神，确立正确的幸福观；
5. 依靠全社会力量解决人口老龄化问题，实行国家、集体、个人相结合，社会养老与

家庭养老相结合的原则。

(三) 基本对策

1. 采取适宜的人口政策。2000年以前,为防止人口总量过多增长,仍应坚持提倡一对夫妇只生一个孩子的政策;对生育第二个孩子进行分类指导时,要注意城乡区域性老化程度不平衡的实际情况,在政策上有所区别。2000年以后,为防止人口年龄结构过度老化,应错开人口生育高峰期,制定有计划的鼓励生育政策,逐步调整人口年龄结构向稳定方向发展。

市区人口扩散,应考虑老年人口扩散问题,在远郊区或卫星城开辟一批养老地区,防止老年人在城区过份集中。

2. 建立完善的社会保障制度。按照党中央关于“七·五”计划建议中提出的“社会保障工作要坚持社会化管理与单位管理相结合,以社会化管理为主的改革方向”,首先应改革国营和集体企业自筹退休金的办法,尽快实行退休金统筹,逐步实现退休职工统管。

对部分退休职工生活水平下降问题可采取两种办法解决,一是按照参加工作年限不同,适当提高退休费比例;二是对退休职工适当补贴,增长速度可与人均生活费用增长指数持平。

与此同时,应建立健全新建集体企业的养老金制度,研究、制定关于合同工、临时工、各种联合企业职工以及个体劳动者的养老保险政策。

农村可根据经济发展的实际情况,因地制宜,实行多种养老办法。在集体经济实力较强的乡村,可逐步实行退休制度;在贫困地区,在积极促进生产发展的同时,继续由国家资助,扩大敬老院规模,向孤寡老人提供基本生活费用。

由于老年人比重逐渐增大,数量增多,除由国家、集体提供养老金外,还必须积极发展社会保险事业,建立养老金保险金融机构,多渠道筹集养老后备基金,鼓励个人和家庭储备养老金。

3. 调整产业结构,适应人口年龄结构老化带来的变化。在调整产业结构和产品结构时,必须充分考虑人口老龄化产生的一系列问题。这里有两点需要注意,一是在产业结构上需要适应劳动力平均年龄上移的情况,尽快走出智力密集和技术密集型为主的产业结构道路来;加强在职职工的培训工作,以适应日益发展的新技术的要求;加强在职职工的调配,避免企业内部出现大批冗员。另一方面,由于老年人口增多,社会消费结构必然发生变化,必须加强老年服装、食品、用具的生产和供应;解决老年人购物困难,积极兴办为老年人服务的第三产业,特别是老年人家庭服务行业;此外,还要充分发挥有一定劳动能力的老年人的积极作用,组织他们为老年人事业服务。

4. 有计划、有组织地发挥老年人口“智力库”的作用,发展老年人社会参与事业。老年人具有较丰富的经验,首都是老年知识分子云集的地方,更应充分发挥老年人“智力库”的作用,“老有所为”应成为解决人口老龄化问题的一项重要基本对策,发展老年人社会参与事业的主要内容是:

(1) 实行弹性退休制度。对部分身体好、有技能、单位确实需要的老年人,可以推迟退休年龄,或实行半就业、小时就业等就业制度;

(2) 对65岁以下的退休人员实行再就业,重点发展为人民生活服务的第三产业;

(3) 提倡老年人因人因地为社会或家庭做力所能及的事情,向企事业单位提供咨询服务;

(4) 加速发展老年教育事业,帮助老年人更新知识,为参与社会发展创造条件。

5. 积极稳妥地安排老年人的晚年生活。积极稳妥地安排好老年人晚年生活,是建立完善的老年社会保障制度的重要方面,是社会主义制度优越性的具体体现。其主要内容是:

(1) 贯彻预防为主方针,提高老年人的身体素质,防止老年病发生,同时要提供方便有效的保健医疗措施。目前本市为老年人服务的医疗设施严重不足,“老年人看病难”的问题十分突出;从现在起,对此就应做出明确规划,尽早付之实施,以防止“老年人看病难”的矛盾进一步激化。

(2) 积极开展老年体育活动,使老年人的身体和心理都得到锻炼。

(3) 加快兴办老年福利事业。老年福利事业尽快从救济型向社会福利型转变;从单纯由国家投资兴办向国家、集体、个人共同兴办转变。使用老年服务设施,可实行免费、部分免费和完全自费等多种形式。关于“老年公寓”问题,是从解决老年人生活实际需要提出来的,应该把这项工作作为建设老年福利设施的重要内容,列入规划,提早考虑。

(4) 因地制宜,采用新建、扩建、改造、共建和“一站多用”等办法,建设一大批老年人活动场所,为老年人的文娱和体育活动服务。

(5) 提倡和鼓励家庭养老方式,妥善解决好老年人的婚姻和家庭问题。

6. 加强尊老、敬老、爱老和养老教育,使之成为首都精神文明建设的重要组成部分。要抓紧制定保护老年人合法权益的政策、法律、规定。学校要把尊老、敬老、爱老、养老教育作为德育的内容之一。同时要教育老年人坚持革命理想,保持晚节,关心和积极参与社会发展,为首都两个文明建设做力所能及的工作。

7. 积极开展老年学的研究工作。为了科学决策人口老龄化问题,正确指导老年人安度晚年,关于老年社会学、老年心理学、老年教育学、老年体育学等等研究工作应该及时跟上,使北京市的这项工作走在全国的前列。

以上各项基本对策的实现,有赖于组织上的保证。建立专门机构,明确职责,是未来解决人口老龄化问题的重要环节。

1986年4月

执笔人: 张一华 伊密 北京市老龄问题委员会
刘大为 孙彦 北京市人民政府研究室

责任编辑: 张力之