

2010年是我国“十一五”规划实施的最后一年，几年来，我国在推进经济发展方式转变，调整优化产业结构，解决“三农”问题，推进城市化健康发展，促进区域协调发展，切实加强和谐社会建设等方面成果显著，佳绩喜人。作为人民政协，我们要在继续落实“十一五”各项任务的同时，本着协商于决策之前的精神，为科学制定“十二五”规划调查研究，参政议政。

本刊欢迎各界政协委员、有识之士各抒己见，建言献策。



## “十二五” 北京将迎来迅猛老龄化浪潮

陆杰华 卓 杰

21世纪上半叶是中国由初始进入老龄型社会到加速人口老龄化的重要时期。作为中国最早进入老龄社会的大城市之一，目前北京市的人口老龄化正以前所未有的速度推进。据2005年1%人口抽样调查数据显示，全市60岁以上老年人口为224.3万，占总人口的14.6%。到2009年7月，这一数据上升为254

万，占总人口的15%。与1990年相比，北京市60岁以上的老年人口以年均4.9%的比率增长，而这仅仅还只是初始老龄化的缓慢发展时期。据预测，2010年以后北京市人口老龄化的速度将会逐渐加快，并于2015年以后进入迅速发展时期。因此，不难断言，“十二五”期间首都人口老龄化的加速发展，必然会使

给经济、社会和文化等方面带来前所未有的巨大影响，同时各种老年人口问题也将在提速过程中凸显出来。毋庸置疑，“十二五”期间将是首都人口老龄化进程加速的关键时期，也是人口老龄化引发的各种问题的凸现时期，探索出妥善的应对措施对缓解未来老龄化压力具有重要的作用。

## 迅猛的老龄化浪潮

预计“十二五”期间首都人口老龄化的突出特点包括：人口老龄化进程加速。北京市老龄化进程将在

“十二五”初期开始加速，据北京市老龄协会在2004年的预测，60岁及以上老年人口比重将从2010年的14%左右迅速增加到2015年的17%左右。事实上，实际进度要比预测快得多。截止到2009年7月，北京市60岁及以上人口比重已经突破15%大关。由此预见，

“十二五”期间的老龄化形势将比原先估计的更为严峻。

二是老龄化伴随着高龄化。随着北京市医疗卫生条件的改善和人民生活水平的提高，老年人口死亡率逐步下降，人口平均预期寿命进一步延长，这使得北京市人口在快速老龄化的同时，也伴随着明显的高龄化趋势。2005年65岁及以上的老年人口相比于1990年增长了97.8万人，年均增长速度为6.1%，同时80岁及以上人口占老年人口比例由1990年的8.3%上升到2005年的9.6%。人口高龄化现象将在“十二五”期间变得越加显著。

三是老年抚养比增大。1982年以来随着老龄化和生育水平的降低，北京市少儿抚养比在不断下降，老年人口抚养比则在逐年上升，北京市的老年人口抚养压力不断加大。根据预测，2000年到2025年将是北京市劳动年龄人口负担最轻的时期，总抚养比不会超过40%。但是从“十二五”开始，虽然少儿抚养比持续下降，但是老年抚养比的持续增长将成为总抚养比增长的主要原因（北京市老龄协会，2004）。

四是农村老龄化加剧。北京市的老龄化程度城乡倒置现象十分严重，周边农村的老龄化速度高于城区。这是由于北京城乡之间经济发展的不平衡，促使越来越多的农村人口特别是青壮年劳动力涌入北京城区，加剧了北京周边农村的老龄化。“十二五”期

间，随着北京市整体老龄化程度的加剧，经济不发达、资金短缺、设施不完善、制度安排相对滞后的周边农村将面临更加突出的养老问题。

五是老年人口性别比持续下降。根据普查数据显示，北京市60岁及以上的老年人口性别比在1990年为95.7%，2000年略有降低为93.1%，到2005年底降至91%。由此可见，北京市老年人口性别比正呈现下降的趋势，这主要是人口的高龄化导致的。在高龄人口中，男性的比例要远远低于女性。可以预见在“十二五”期间，随着人口高龄化的进一步加剧，老年人口性别比将会进一步降低。

六是老年家庭空巢化趋势明显，女性独居老年人户比例大。由于北京市老年人口规模的增加，同时家庭规模不断缩小、核心家庭的比例上升，老年人家庭不断空巢化的趋势明显。专家研究结果显示，2005年与2000年相比，纯老年人家庭户比例从26.9%上升到42.2%，上升幅度较大（陈谊等人，2006）。独居老人数量增幅较大，其中又以女性老人为甚。“十二五”期间，老年家庭空巢化，女性老年人口独居现象将更为严重。



## 历史机遇与严峻挑战

人口老龄化是社会经济发展过程中的一个客观必然现象，对一个国家和地区人口、社会、经济、科技、政治等方面产生重要而且深远的影响。这意味着对即将到来的“十二五”期间迅猛的老龄化浪潮，北京市只能采取积极应对的方针。现阶段首都正处于应对人口老龄化的黄金期，首先是统筹意识的强化。北京市在统筹经济、社会与人口发展方面的意识不断增强，人口老龄化问题已经不单单被看作单纯的人口问题，而是经济、社会和人口多层面的综合问题。

二是经济发展和综合竞争力的提升。21世纪以来，北京市的经济持续稳定发展，综合竞争力不断提升，为应对老龄化提供了良好的经济基础。三是人口红利还将进一步发挥作用。目前北京市的社会总抚养比相对较低，同时人口流动带来大量劳动年龄人口，这些都使得人口红利还将在一段时期内发挥作用，大大减轻了“十二五”期间加速老龄化带来的压力。四是城乡一体化的历史机遇。

“十二五”期间首都城乡统筹将达到一个新的水平，城乡老年人共享解决社会发展带来的成果有了重要的保障。

我们在把握历史机遇的同时也必须看到，北京市现阶段经济发展还不充分、人民生活水平还不够高、社会保障还不够完善，“十二五”期间人口老龄化的提速不可避免地将对北京的社会经济发展带来一系列挑战。

首先，城乡一体化背景下养老保障制度的衔接问题。在城市发展存在巨大不平衡的状况下，农村养老保障制度的发展严重滞后于城市，农村老年人口的养老得不到保障。“十二五”期间随着北京市城乡一体化进程的推进，越来越多的农村老年人口将被纳入城乡统筹的养老保障体系。如何改善这部分日益增长的老年人口的经济条件，如何有效地衔接滞后的农村养老保障制度，将是“十二五”期间亟需

解决的重大难题。

第二，快速老龄化与滞后的养老制度安排的矛盾。现阶段北京市的养老制度安排不仅严重滞后于经济的快速增长，也严重滞后于其他社会事业的发展。这是以往“重经济发展、轻社会发展”观念形成的后果。随着“十二五”期间人口老龄化进程的加快以及各种老龄问题的凸现，养老制度不能满足社会养老需求的矛盾必将进一步尖锐，实现既定养老目标的难度加大。

第三，积极应对人口老龄化的制度安排尚未构建。现有的制度安排在一定程度上反映北京市在主动应对人口老龄化进程还存在着一些明显的不足，政治、经济、社会各项制度仅仅着力于解决现有老年人口的问题，而积极应对未来的老龄化发展趋势的制度安排还十分欠缺。

第四，老年人的权益保护（包括赡养问题）将是严峻的考验。一些子女不尽赡养义务；老年人再婚障碍很大；挤占、抢占老年人住房现象有所上升；老年人在购房方面处于不利地位；老年人医疗方面困难重重，老年人面临着反映更突出的医疗费太贵、就医不方便以及报销医疗费困难等方面的问题；养老金不能按时和足额发放问题等（北京市老龄协会，1999）。

第五，老年人特别是独居老年人的精神状态堪忧。越来越多的老年人特别是独居老人正陷入“独居综合症”困扰中。他们对离退休的生活变化感到不适应，因儿女不在身边感到孤苦、悲凉，对死亡感到恐惧和无助，或者受到抑郁、躁狂和痴呆等精神疾病的折磨。独居老年人的精神状态不及时改善将引发一系列社会问题。

## “十二五”期间战略构想

我们认为，“十二五”期间，在战略目标上，北京市应当充分贯彻可持续发展战略和构建健康老龄社会的

战略，统筹兼顾当前与长远，谋求一条既满足当前经济社会发展的需要，又对即将到来的老龄化浪潮有所准备的道路。在战略行动上，北京市应当统筹相关部门积极参与应对老龄化，构建多渠道、多层次、全方位，既满足老年人口的需求，又适应社会经济可持续发展的老年保障体系，同时将政府、社区、家庭、市场和个人等多种力量纳入应对老龄化的工作当中。为此，我们建议：

第一，将积极应对老龄化战略的措施编入“十二五”规划中，统筹兼顾。人口老龄化问题是综合性的、影响深远的重大问题。能否将应对人口老龄化问题的措施纳入到社会经济发展的总体框架中予以通盘考虑，将直接关系到北京市经济社会的可持续发展。鉴于“十二五”是北京市人口老龄化进程提速的关键时期，也是人口老龄化高速发展的过渡期，因此在制定“十二五”规划的时候，必须要将应对老龄化的措施编入规划中，实行统筹兼顾。

第二，建立健全应对人口老龄化的公共财政体系。北京市对老龄事业发展的公共财政投入虽然在逐年增加，但是其力度仍然与人口老龄化快速发展的客观现实存在巨大的反差，还不足以应对即将到来的快速老龄化浪潮。北京市要建立稳定可靠的财政来源和投入保障机制来应对老龄化，同时对扶持老龄事业的资金实行专项管理，加强审计和监督，以确保资金及时、足额到位，提高资金的使用效益。

第三，构建多部门应对人口老龄化的长效工作机制。目前在应对老龄化问题上，北京市相关部门还存在着各自为政的现象，工作上还存在着一定重复性和责任缺失。老龄化带来的问题是多方面的，不是某一个部门能够独力解决的，因此构建多部门之间的长效合作是应对“十二五”期间老龄化问题的有效机制。

第四，注重城乡养老保障制度的衔接。城乡养老保障制度的衔接是顺应“十二五”期间城乡一体化趋势的重要举措，其关键在于提高农村养老保障的水平。按照北京市城乡统筹发展的要求，要加大农村养老服务的投入力度，加快农村老年社会保障体系的建设，着重抓好农村新型合作医疗、养老保险和最低生活保障制度建设，逐步实现与城镇社保体系相衔接；加强老年服务设施建设，完善家庭和农村社区的养老服务功能。同时，城镇要大力扶持农村的养老保障事业，为农村养老提供资金、技术、经验的帮助。

第五，建立健全多层次、全方位的服务体系。首先，只有建立个人、家庭、社区、政府等相互协作的多层次体系，才能充分发挥各层次的优势，更好地为老年人服务。北京市老龄协会提出“以老年人自立、自助为原则，以家庭支助为基础、以社区服务为依托，以国家和政府的法律、法规、政策为保障”的理论框架来解决老龄化问题，符合这一战略构想。其次，充分发挥市场的作用，鼓励企业等市场主体进行投资，建立和完善养老服务设施，走社会化养老的道路。同时，要为老年人提供全方位的服务，要涵盖日常生活、医疗保健、娱乐活动、心理健康等，满足老年人的多种需求。

第六，加强对战略的前瞻性的研究。经济、社会和人口时刻处在变化当中，在此基础上人口老龄化的状况和发展趋势也不断地变化。因此加强对“十二五”期间人口战略的前瞻性研究，不断根据变化中的老龄化趋势调整相关应对战略，才能更好地避免失误，更好地应对人口老龄化。①

作者陆杰华系北京市政协委员

北京大学社会学系教授

责任编辑 刘墨非