

# 北京市人口老龄化问题与战略选择

林 宝

(中国社会科学院 人口与劳动经济研究所, 北京 100872)

[摘要] 人口老龄化的挑战是北京市今后发展的一个重要影响因素。本文在分析北京市人口老龄化现状、趋势及影响的基础上, 尝试提出了应对人口老龄化挑战的总体要求、对策思路 and 战略目标。

[关键词] 人口老龄化; 战略目标; 对策建议

[中图分类号] C913.6 [文献标识码] A [文章编号] 1002-3054 (2011) 01-0009-05

联合国《世界人口老龄化 1950~2050》报告指出, 人口老龄化是普遍性的, 是影响每个人的一种全球现象; 人口老龄化是深刻的, 对人类生活的所有方面都有重大影响。北京市在中国人口老龄化的大背景下, 同样正处于人口老龄化快速发展的时期, 如何应对人口老龄化带来的挑战, 成为北京市今后长时期内的一项重大战略任务。本文在分析北京市人口老龄化的现状、趋势及其影响的基础上, 探讨北京市应对人口老龄化的策略。

## 一、北京市人口老龄化问题

尽管北京市各级政府在应对人口老龄化方面做出了很大的努力, 但是从现阶段来看, 仍然存在一些问题, 有待今后一段时期加以解决。

### 1. 对人口老龄化的战略地位重视不够

目前人口老龄化的战略地位并没有得到足够重视, 缺乏综合的应对人口老龄化问题的部署。这一方面是因为北京市进入老龄化社会的时间还不长, 同时每年有大量的外来人口涌入, 人口老龄化带来的挑战只是局部或部分彰显, 没有引起人们的足够重视; 另一方面是因为整个社会尚未从控制人口数量的巨大惯性思维中脱离出来, 对人口数量的关注远胜于对人口结构的关注。

### 2. 多头管理, 系统性较差

人口老龄化涉及面非常广, 不仅与人口的生

育、迁移流动、健康死亡等问题密切相关, 还与社会经济发展中的劳动力供给、社会保障制度建设、家庭结构和家庭关系、社会财富的创造与分享等方面关系密切。但目前这些领域基本上还是分头治理, 缺乏协调机制, 缺乏应对人口老龄化的系统性安排, 没有形成一个完备的政策体系, 总体上应对人口老龄化的能力仍显不足。

### 3. 社会保障制度“碎片化”特征依然明显

北京市社会保障制度经过艰难的制度转轨和制度创新, 已经基本确立了新的制度框架, 实现了养老和医疗保障制度的全覆盖, 但制度“碎片化”发展的趋势十分明显。其一, 在医疗保障领域, 城乡保障水平还是差距较大。其二, 在城镇人口中存在多个互相独立的制度。在机关事业单位, 依旧延续了原有的退休金制度和公费医疗制度, 其保障水平与适用于其他群体的城镇基本养老保险制度和基本医疗保险制度还存在一定的差距。

### 4. 社会养老资源总量仍然不足, 结构性矛盾突出

随着人口老龄化的深入发展, 老年人口数量特别是高龄老年人口数量的快速增长, 使得社会养老资源的总量明显不足。以养老机构和床位数为例, 2009年底, 北京市每百名老年人平均养老机构床位数为 2.3 张, 与《关于加快养老服务机构发展的意见》中确定的“9064”目标

[收稿日期] 2010-11-02

[作者简介] 林宝 (1973-), 男, 湖北省罗田县人, 中国社会科学院人口与劳动经济研究所助理研究员, 博士。

还有较大的差距。此外,社会化的养老服务支持体系尚未建立,生活照料、精神慰藉等许多为养老服务发展缓慢,不能满足老年人群日益增长的需求。

社会养老服务资源的结构性矛盾突出,主要表现在:一是养老机构中大量床位空闲与有需求的老人无法入住的现象并存。二是很多社区养老服务的覆盖面仍十分狭窄。如一些社区服务的内容仅限于为老人提供日常生活方面的便利,满足其基本的生存需求,而忽视了老人的医疗保健需求、精神需求和发展需求;一些社区虽建立了托老所、日间照料中心等,但其设施、服务内容和收费标准等与老人的实际情况存在较大差距;还有一些社区的养老服务对象往往是低龄老人、健康老人、能自理的老人,而忽视了那些不能完全自理和完全不能自理的老人。

## 二、北京人口老龄化趋势及其影响

### 1. 北京市人口老龄化趋势

人口老龄化趋势预测以2005年北京市常住人口年龄结构为基础,假定人口预期寿命每年增长0.1岁,到2020年达到79.5岁。假设预测期内总和生育率稳定在1.0,人口出生性别比为108,2010年以后每年人口净流入保持45万人,且每年净流入人口的年龄结构与北京市当前外来人口的年龄结构相同。结果表明,尽管预测期内总人口将持续膨胀,从2010年的1805万人到2015年将突破2000万人,2020年将达到2268万人,但是,常住人口的老龄化程度也将快速提升,60岁及以上老年人口比例将从2010年的15.24%提升至2020年的20.02%,65岁及以上老年人口比例将从2010年的10.91%升高到2020年的13.58%。

当前正是人口老龄化提速的时期。2011~2020年60岁以上常住人口比重的增长速度每年均超过2%,属于较快的人口老龄化速度。如果以2015年与2010年比较,60岁以上常住人口比重上升了2.36个百分点,与世界上人口老龄化速度最快的国家之一——日本1980~1985年间的上升速度基本相当。而1980~1985年也正是日本人口老龄化提速的时期。从65岁以上人口比例的增长率来看,人口老龄化提速的特征更

为明显,将从2010年的0.06%提高到2015年的2.05%进而提高到2020年的3.48%。

当前北京市仍然处于应对人口老龄化的战略机遇期。首先,尽管60岁以上老年人口比例水平较高,增长很快,但是老年人口中60~65岁的低龄老年人的比重较大。低龄老年人不仅可以作为人力资源利用,而且对养老资源和医疗资源的需求也不如高龄老人迫切,具有一定的缓冲余地。其次,当前北京市仍然处于人口红利期。“十二五”时期,北京市劳动年龄人口(15~59岁)的比重一直维持在71%以上,60岁以上老年人口抚养比在20%~24%之间,总抚养比在36%~41%之间。最后,与发达国家人均GDP处于1万美元时的人口老龄化程度相比,北京市的人口老龄化程度也并未明显偏高。根据国际货币基金组织的相关数据计算,美国、日本、法国、瑞典等国均于1980年前后人均GDP达到1万美元,英国在1986年左右人均GDP达到1万美元。在人均GDP达到1万美元时,除日本的60岁以上老年人口比重略低于北京目前的常住人口老龄化水平外,其他几个国家均高于北京当前的水平。以户籍人口的老龄化水平来衡量,北京市目前的人口老龄化高于日本、美国人均GDP 1万美元时的水平,但低于英国、瑞典同等经济发展程度时的水平,与法国人均GDP 1万美元时的水平相当。

### 2. 人口老龄化对社会经济的影响

人口老龄化将对社会经济的各个领域产生全方位的影响。在经济领域,人口老龄化将对经济增长、储蓄、投资与消费、劳动力市场、养恤金、税收等发生冲击。在社会层面,人口老龄化影响了保健和医疗照顾、家庭组成、生活安排、住房与迁徙。在政治方面,人口老龄化会影响投票模式与代表性(United Nations, 2001)。在这里,我们对“十二五”期间人口老龄化对北京市劳动力供给、社会保障收支及养老资源需求等方面的影响进行初步的测算。

人口老龄化对劳动力供给的影响。得益于每年大量外来劳动力的迁入,预测期内北京市劳动年龄人口仍将继续上升,但由于受人口老龄化的影响,劳动年龄人口比重则会出现下降。根据预测,北京市15~59岁劳动年龄人口总量将从

2010年的1337万左右上升到2015年的1454万人，2020年进一步增长到1551万人，但15~59岁劳动年龄人口比重则从2010年的74.07%迅速下降至2015年的71.07%和2020年的68.39%。

人口老龄化对社会保障收支状况的影响。“十二五”期间，北京市养老保险支出的增长率将可能高于收入的增长率。限于数据，这里假定缴费人数增长率与劳动年龄人口增长率相同，养老金领取者人数增长率与老年人口增长率相同，在平均缴费工资增长率为6%、指数化水平为60%的假设下，测算表明，从2010年开始，养老保险支出的增长率均高于养老收入的增长率，从2012年开始高出一个多百分点。

人口老龄化对社会养老服务资源需求的影响。一是由于家庭规模的缩小，家庭养老服务资源的供给能力相对下降，将使人们对社会养老服务的依存度提高，因此，即便不考虑老年人口规模的扩大，对社会养老资源的需求也将增加。二是由于老年人口规模的扩大将对养老机构的床位数、社会养老服务人员数量、相关社会服务和产品数量的需求增加。三是由于人口老龄化的深入发展，需求也出现多层次、多样化发展，对社会养老服务质量和标准的要求也相应提高。

### 三、北京人口老龄化的应对策略

#### 1. 应对人口老龄化的战略要求

当前及今后一段时间，既是北京市人口老龄化的提速时期，也是应对人口老龄化的战略机遇期，这对北京市老龄事业提出了一些新的要求。

(1) 应对人口老龄化问题具有重要的战略意义

人口老龄化将是影响今后几十年北京市社会经济发展最重要的因素之一，是社会经济生活和政府决策都无法忽视的一个基本事实，应对人口老龄化的好坏与成败，将事关国计民生和“和谐北京”的建设。

如前所述，人口老龄化对社会经济有着全方位的影响，同时还将直接影响北京市社会公共服务和社会管理的难度。人口老龄化将对社会公共服务和社会管理提出新的要求，如社会公共服务和管理要考虑老年人的特殊需求和状况。在当前

北京市人口老龄化程度不断加深、老年人口规模不断扩大的情况下，有必要把人口老龄化相关问题作为一项重大的社会民生问题来抓，作为一个全局性、战略性的问题来抓。

#### (2) 坚持统筹解决人口老龄化问题的思路

《中共中央国务院关于全面加强人口和计划生育工作统筹解决人口问题的决定》明确提出，要“坚定不移走中国特色统筹解决人口问题的道路”。从北京市当前的现实情况分析，主要需要统筹考虑以下几个问题。

第一，统筹考虑人口老龄化与生育政策。随着人口生育率长期稳定在低水平，人口老龄化的进一步加深，有必要从人口长期发展和可持续发展的角度统筹考虑人口老龄化与生育政策的关系。具体说来，一是人口工作的重心要逐步从关注计划生育政策及其相关的人口数量问题向人口结构问题转变；二是在制订或调整生育政策时，必须将人口老龄化因素作为一个重要因素加以考虑。

第二，统筹考虑人口老龄化与外来人口问题。长期以来，外来人口对北京市的发展一直有着正负两方面的影响：一方面，外来人口对于缓解北京市人口老龄化的速度和程度都有着不可低估的作用，对北京市的社会经济发展做出了巨大的贡献；另一方面，外来人口的涌入加剧了北京市的环境、资源和公共设施的紧张局面，增加了政府管理的难度。如何看待外来人口的作用，是北京市解决人口老龄化问题时无法绕过的一个问题。从长远看，北京市必须以一个开放的心态，从长远发展的大局出发，科学认识和正确引导外来人口的流入，同时加强对外来人口的管理与服务。

第三，统筹考虑老年人和其他社会人群的关系。人口老龄化将深入影响社会的方方面面和所有社会成员，要避免把人口老龄化问题仅仅看成是老年人的问题或仅仅是如何养老的问题，它需要全体社会成员的共同参与，需要从个体生命周期的早期着手。如老年的收入保障问题，需要从年轻阶段就加以考虑，对老年人的保障程度在很大程度上取决于若干年前的制度设计和制度参与率。对老年人养老的制度安排同时涉及代际分配，必须妥善处理。

第四, 统筹考虑城乡人口老龄化问题。由于农村劳动力的大量外流, 北京市实际的农村人口老龄化水平可能高于城镇。而目前老龄政策的着力点多集中于城镇, 城乡老年人之间获得的公共服务水平存在较大差异。必须尽快转变思路, 寻找城乡统筹发展的新途径和新方法。

### (3) 切实提升涉老公共服务水平

北京市人均 GDP 已经超过 1 万美元, 进入提升公共服务水平的关键时期。这一方面意味着经济上了一个新台阶, 社会发展进入一个新的历史阶段, 民众的利益诉求也会逐渐增多, 市民需求表现出多层次和复杂性的特征, 客观上也要求政府提升公共服务水平, 满足市民不断增长的公共服务需求; 另一方面也意味着政府有更大的财力和空间改善公共服务水平, 具备了更强的公共服务能力。

## 2. 应对人口老龄化的对策思路

人口老龄化是一个老年人口比例不断上升的过程, 在此过程中会对社会经济造成一定的影响。因此, 应对人口老龄化有两个着手点: 一是干预人口老龄化过程, 即通过人口活动来改变人口老龄化的趋势; 二是干预人口老龄化影响的结果, 即采取措施消除或减轻人口老龄化的影响。

### (1) 对人口老龄化过程的干预

人口是由老年人口、劳动年龄人口和少儿人口组成, 任何一部分的变化都将对整个人口的年龄结构产生影响。因此, 要对人口老龄化过程进行干预, 可以考虑对其中的部分人口数量进行调节, 进而达到降低人口老龄化程度的目的。

老年人口的减少将减缓人口老龄化, 这可以通过老年人外迁来实现。由于生活惯性的存在, 大多数老年人并不愿意离开长期居住地, 特别是对北京的老年人而言, 本地基础设施和社会公共服务水平明显高于周边地区, 在全国也处于领先地位, 因此人们不愿意迁出。但是, 由于需求多样化的存在, 如果能够采取一些鼓励性的措施, 也存在部分老年人异地养老的可能性。

劳动年龄人口的增加将有利于缓解人口老龄化。由于北京市存在环境资源的压力, 劳动年龄人口的迁入将受制于北京市的人口容纳能力和人口调控目标, 但是就缓解人口老龄化趋势而言, 这是一项很直接的措施。近年来北京市常住人口

老龄化速度较缓, 很大程度上就是得益于外来劳动年龄人口的迁入。

少儿人口的增加也有利于缓解人口老龄化。这可以通过迁入和生育两个途径实现, 但迁入也将受制于人口总量调控目标, 生育则受制于目前的生育政策和人们已经显著下降的生育意愿。

因此, 干预人口老龄化过程的各项措施在可行性上都要大打折扣, 无法通过单一措施来实现缓解人口老龄化的目标, 应该采取综合的人口政策, 从多个角度入手, 共同缓解人口老龄化。

首先, 适时完善养老政策, 为(准)老年人口分流创造条件。如为一些即将进入老年的外来人口转出社保关系提供方便; 为户籍老年人口去外地养老提供激励措施。其次, 实施适度的人口调控政策。尽管北京市面临着严峻的人口总量调控任务, 但是也必须认识到外来人口对缓解北京市人口老龄化及社会经济建设的重要作用, 要避免使用严格的行政手段控制人口流动, 要采取既不放任、也不严控的适度政策。最后, 适当放宽现行计划生育政策。北京已经降到了一个极低的生育水平, 近年来人口总量不断膨胀不仅与北京市经济发展所形成的强劲劳动力需求有关, 同时也与北京市户籍人口生育水平极低有关。适当放宽计划生育政策不仅有利于缓解人口老龄化, 还可在未来减少对外来劳动力的需求。

### (2) 对人口老龄化影响结果的干预

第一, 积极开发老年人力资源。首先可鼓励低龄、健康老人开展公益性的甚至是经营性的养老服务或其他社会服务。其次可提高退休年龄。提高退休年龄将直接增加劳动时间, 减少退体时间是利用老年人力资源的得力措施, 同时还可以减小养老负担。

第二, 为老年人提供公平适度的老年保障。从北京市目前的情况看, 重点是整合现有的各项社会保障制度, 实现各制度之间的协调与公平; 提高社会保障覆盖率, 从制度全覆盖走向人群全覆盖; 引入新制度, 丰富社会保障内容, 如长期护理保险和遗嘱保险等。

第三, 发展丰富优质的社会养老资源。当前的重点是增加总量、调整结构, 合理发展养老机构; 建立居家养老的社会服务支持体系; 鼓励老龄产业发展, 以增加养老社会服务的总量, 提高

服务水平。

总之，人口老龄化是十分复杂的问题，考虑到过程干预面临着诸多制约，应该以结果干预为主，过程干预为辅，采用系统应对策略，多方着手，共同努力。

### 3. 应对人口老龄化的战略目标

根据北京市人口老龄化的形势和应对人口老龄化的对策思路，北京市应该实现如下战略目标。

(1) 协调各项人口政策，为北京社会和谐、经济“又好又快”发展创造良好的条件

适时完善老年人口外迁服务，适度调控流动人口，适当放松计划生育，形成“可留可走、可进可出、可生可不生”的人口更新机制。

(2) 建立与人口老龄化形势和社会经济形势相适应的一体化养老保障体系和医疗保障体系

以保障更多老年人的养老水平、增强制度公平性与可持续性为目的，重点实现社会保障制度去“碎片化”，应推进制度整合，建立与人口老龄化形势和社会经济形势相适应的“人人有保障、水平各不同”的一体化社会养老保障体系和医疗保障体系。

(3) 逐步形成“老人自立为主，社区服务为辅，机构养老兜底，社会服务支持”的多层次养老格局

以增加养老公共产品供给、提升公共服务和社会服务水平、满足老年人多层次需求为目的，重点促进社会化养老服务体系建设，鼓励老龄产业发展，适当增加福利性养老机构数量，合理布局，逐步形成多层次养老格局。在老年人尽量自立的基础上，必要时可利用社区服务满足基本需求，当出现自理能力缺陷或其他特殊需求时可进一步寻求机构养老，同时一个社会化的服务支持体系随时可为老年人提供个性化服务。

(4) 创建一个老年人宜居的社会人文环境

以实现“六个老有”的老龄工作目标为目的，重点完善老年贫困人口救助机制，加快便民和为老服务设施建设，丰富老年精神文化生活，保障老年权益，促进老年社会参与，创建一个“权利可实现、地位受尊重、经济有保障、生活要便利、服务易获取、个性得发展”的老年人宜居的社会人文环境。

## Study of the Problem and Strategic Choice of Dealing with Population Aging in Beijing

LIN Bao

(Institute of Population and Labor Economics, Chinese Academy of Social Sciences Beijing 100872, China)

**Abstract:** Challenge from population aging is a main determinant factor of the future development of Beijing. Based on the analysis of present status, trend and impacts, this paper proposes the general requirement, countermeasures and strategic goals and put forward policy suggestions too.

**Keywords:** population aging; strategic goals; policy suggestions