

我国城镇化进程中的城乡人口老龄化 趋势及政策启示

童玉芬¹, 李玉梅^{1 2}, 刘传奇¹

- (1. 首都经济贸易大学 劳动经济学院, 北京 100070;
2. 贵州民族大学 管理学院, 贵州 贵阳 550025)

摘 要: 借助于人口普查和统计数据, 采用多区域人口预测模型对我国城乡人口老龄化变动趋势进行了预测, 结果发现, 未来我国城乡人口老龄化程度呈不断上升趋势, 乡—城人口流迁规模对我国城乡人口老龄化作用明显。乡—城人口流迁越快, 未来城镇老年人口规模增长越快, 农村老年人口规模则减少越明显, 城镇老年人口规模将在 2022 年以后开始超过农村; 流迁规模越大, 对城镇老年人口比重和抚养比缓解作用越强, 而对于农村则相反; 未来我国农村老年人口比重始终会高于城镇, 且农村和城市老年人口的比重的差距呈现由扩大到缩小的趋势。未来我国城镇将面临更大的养老负担和经济压力, 而农村则面临家庭照料和长期照护的严重挑战。

关键词: 城镇化; 乡—城人口流迁; 老龄化; 趋势

中图分类号: C921 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149 (2014) 06-0012-10

DOI: 10.3969/j.issn.1000-4149.2014.06.002

Urban and Rural Population Aging Trends and Policy Implications of the Urbanization Process in China

TONG Yufen¹, LI Yumei^{1 2}, LIU Chuanqi¹

- (1. School of Labor Economics, Capital University of Economics and Business,
Beijing 100070, China; 2. School of Management, Guizhou Minzu
University, Guiyang 550025, China)

收稿日期: 2014-08-10; 修订日期: 2014-09-17

基金项目: 教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“中国人口城乡结构变动与环境可持续发展”(10JJD840005); 北京市属高等学校创新团队建设与教师职业发展计划项目(IDHT20130523)。

作者简介: 童玉芬, 人口学博士, 首都经济贸易大学劳动经济学院教授, 博士生导师; 李玉梅, 首都经济贸易大学劳动经济学博士研究生, 贵州民族大学管理学院讲师; 刘传奇, 首都经济贸易大学人口经济研究所硕士研究生。

Abstract: The research observes trends in urban and rural population aging using census and statistics and predict the future using multi-regional population forecasting model. The results show that aging issue indicated an increasing trend in both areas. Specifically, migration between rural and urban areas makes great contributions to boost aging in the local region. In terms of aging, the more active rural-urban migration is, the faster the future population of the elder in urban grows. Correspondingly, the population of the elder in rural drops dramatically. And after 2022 the population of the elder in urban will more than it in rural. The greater scale of rural-urban migration is, the less proportion of the elderly population and the dependency ratio in the urban region is, and the situation appears opposite in the rural. In future, the proportion of the elderly population in the rural area will always be higher than that in urban area, and the gap showed a narrow trend rather than expanding. Then we will face greater pension burden and economic pressures in urban, and the challenges of home care and long-term care will be serious in rural. Based on this policy implications, the article put forward some policy suggestions.

Keywords: urbanization; rural-urban migration; aging; trends

一、前言

目前,中国城镇化正处于“S”型增长的中期快速发展阶段。2012年,我国城镇人口占总人口比重达52.6%,城镇人口每年以大约3‰~4‰的速度递增,远远超过同期1‰的总人口年增长速度^[1]。而改革开放以来我国城镇化水平的提高,主要通过农村人口向城镇人口转变实现,即在城镇化过程中,农村人口向城镇转变所作贡献约占90.7%,而城镇人口自然增长在其中的作用只占9.3%^[2]。同时,有大量研究成果可以证明,目前农村人口向城镇人口的转变主要以农村劳动年龄人口流迁为主。全国第六次人口普查资料也显示,在我国城镇地区的常住流动人口中,15~44岁人口约占流动人口总量的78.6%。预计随着未来中国产业结构的调整及城镇化进程的加快,农村劳动年龄人口流迁进入城镇的速度还会加快。这种城乡人口年龄结构变化趋势也必然会直接影响到城乡人口结构及其城乡老龄化进程。基于这一认识,本文采用多区域人口预测模型,以第六次全国人口普查数据为基础,对我国未来城镇化发展背景下的城乡老龄化变动趋势进行多方案模拟。通过定量考察人口流迁对城乡人口老龄化的影响,为我国的经济社会发展提供必要数据基础,也通过对预测结果的讨论最后得出具有政策含义的结论。

目前关于城镇化进程的城乡人口老龄化发展趋势及其后果,虽然已经引起较大关注,但主要集中于乡—城人口迁移对农村、城镇或区域的人口老龄化的影响及后果的定性研究^[3~5],如乡—城迁移下的年龄特征和生育率变动对农村老龄化的影响^[6]、农村就业人口老龄化问题^[7],以及从历史的角度描述城市人口老龄化的发展趋势及特点^[8];或者是只针对全国、农村或某一特定城市人口老龄化发展的趋势预测等^[9~12],目前只有个别学者将中国与其他国家人口老龄化过程中的城乡差异进行了比较研究^[13~14],但结论差异较大。

值得注意的是,有学者在2005年曾对中国百年人口老龄化发展趋势进行预测,结果表明,到2053年我国60岁以上老年人数将会达到峰值,约为4.3亿,此后开始缓慢减少,但到2100年时仍将有3.5亿以上的老年人口;2010年以后我国将进入人口老龄化迅速发展时期,60岁以上老年人口比例在2010~2032年间每两年就增长一个百分点,2050年时将达到31%,2100年继续提高到34%^[15]。

而 2006 年《中国人口老龄化发展趋势百年预测报告》中显示,到 2050 年我国老年人口总量将超过 4 亿,老龄化水平推进到 30% 以上,2040 年左右人口老龄化重心将转入城市,农村人口老龄化程度高于城市的现象将会消失^[16]。蔡茜采用第六次全国人口普查数据,运用年龄移算法对我国农村老龄化的趋势预测结果显示,我国农村老龄人口呈现线性递增,2050 年其比重将达到 36.51%^[17]。

本文借助于人口宏观管理与决策信息系统(PADIS)软件,对我国分城乡的人口老龄化趋势进行了多方案模拟,重点考察了不同乡—城人口流迁水平下我国城乡人口老龄化变动的特点,从而为相关政策制定提供决策依据。

二、方法及数据来源

1. 采用方法、原理及软件

根据本文研究的目的,为满足多区域分要素预测,建立中国分城乡、分年龄性别的人口预测模型的需要,本文对相关数据做出如下假设:①依据人口平衡方程,假设期末人口数=期初人口数+本期出生数-本期死亡数+净流迁数,由此得出计算期内城乡人口总量。②采用基期年龄结构,结合生命表、分年龄生育水平和流迁模式的讨论,得到预测期内分城乡、分年龄人口以及人口出生和死亡状况的相应数据。

在上述基础上再按城乡分年龄、性别的人口流迁作为表征城镇化进程的重要参数,代入预测模型以获得相应的结论。

本文利用中国人口与发展研究中心研制的国际人口预测通用软件“人口宏观管理与决策信息系统”(PADIS)进行预测。该软件引入了多区域人口情景模型预测,相较以往的人口软件提高了预测因素的多元化和模型精确度。

2. 数据来源

目前,在还没有一套完全准确的数据可以被作为标准数据的现实情况下,相对于教育数据或户籍统计数据而言,人口普查数据虽然不可避免地会存在统计误差,但仍是学者们用于人口问题研究的最重要的基础数据。本文所用数据来源于历年中国统计年鉴、历次人口普查资料和中国人口统计年鉴资料,以确保数据的权威性和精确性。本文以 2010 年第六次全国人口普查数据为基础数据,但考虑到“六普”数据存在低年龄组的漏报问题,参考崔红艳等的“六普”数据评估方法,根据历年出生人数回推,调增了 1107 万 0~9 岁人口,其中男性 599.95 万,女性 507.05 万^[18]。按 1 岁组预测截至 2050 年的人口发展状况。由于预测期较长,将近 40 年之久,本文选取了 2020 年、2030 年和 2040 年三个节点年份对参数进行了调整。

三、未来我国城镇化进程中的城乡人口老龄化预测及主要发现

1. 预测方案设置

(1) 生育参数的设定。2010 年第六次人口普查数据显示,我国总和生育率为 1.18,远低于更替水平,学者一般认为这一水平偏低。根据以往研究经验,考虑目前国家对“单独”生育政策的放开,预计未来生育水平将会提高,我们选择两种生育水平作为重要模型参数。其中低方案假定从当前的城镇 1.4,农村 1.86,2030 年以后提高到城镇 1.8,农村 2.1,并保持该水平到 2050 年。高方案假定总和生育率从当前的城镇 1.4,农村 1.86,到 2030 年城镇和农村同时恢复到 2.1,之后一直保持不变。同时假定生育模式从 2010 年到预测末年不发生变化,详见表 1。

(2) 死亡和预期寿命参数的设定。死亡参数的设定,关键是要得到未来各年龄的死亡率或存活率。根据第六次全国人口普查数据编制简略生命表的结果,考虑到我国人口平均预期寿命城乡差异因素,本文主要参照联合国平均预期寿命经验步长的变化趋势确定城乡人口预期寿命的增加值。假定未来的死亡概率以 2010 年为基准,保持不变。对于未来男女两性的分年龄死亡模式,选择联合国模型生命表的一般模式。方案设计如表 2 所示。

(3) 出生性别比的设定。受生育政策影响,我国出生性别比持续偏高,鉴于国家人口政策是一个逐步调整的过程,出生性别比将逐渐恢复正常。以第六次全国人口普查数据为基准,出生性别比为城镇 116,农村 119,到 2030 年城镇和农村出生性别比会逐渐下降并恢复至正常水平,即 106,保持到 2050 年不变(见表 3)。

表 1 城乡生育率方案

年份	低生育方案		高生育方案	
	城镇	农村	城镇	农村
2010	1.4	1.86	1.4	1.86
2015	1.5	1.92	1.57	1.92
2020	1.6	1.98	1.75	1.98
2025	1.7	2.04	1.92	2.04
2030	1.8	2.1	2.1	2.1
2035	1.8	2.1	2.1	2.1
2040	1.8	2.1	2.1	2.1
2045	1.8	2.1	2.1	2.1
2050	1.8	2.1	2.1	2.1

表 2 预期寿命设定

年份	城镇		农村	
	男性	女性	男性	女性
2010	77.51	81.58	72.32	77.49
2015	77.91	82.08	73.32	78.29
2020	78.31	82.58	74.12	79.09
2025	78.71	82.98	74.92	79.89
2030	79.11	83.38	75.42	80.39
2035	79.51	83.78	75.92	80.89
2040	79.91	84.18	76.42	81.39
2045	80.31	84.58	76.92	81.89
2050	80.71	84.98	77.32	82.39

表 3 出生性别比方案设定

区域	2010	2015	2020	2025	2030	之后
农村	119	115.75	112.5	109.25	106	保持不变
城镇	116	113.5	111	108.5	106	保持不变

(4) 乡城人口流迁方案的设定。本文的乡城流迁是指每年从农村转到城镇的净迁移人口,由于缺乏每年由农村向城镇转移人口的直接数据来源,我们根据公式“城镇期末人口数=期初人口数+(本期出生数-本期死亡数)+净流迁数+因为行政区划调整增加的城镇人口数”,从而,“城乡净流迁人口=(期末人口-期初人口)-(本期出生数-本期死亡数)-行政区划增加的城镇人口”,对过去 10 年的城乡净流迁人口进行一定的推算发现,2000~2010 年间我国城乡流迁人口增加规模每年大约在 1200 万左右。根据发达国家城镇化发展经验,当城镇化率达到一定水平时,城镇化趋势将会趋缓。按照我国目前城镇化进程的速度,假设在 2030 年左右我国城镇化达到发达国家城镇化的经验值,之后城镇化速度将会大幅度下降,这时城乡之间的流迁人口也会大大减缓。因此,设置高、中、低三种乡城人口流迁方案(如表 4)。此外,城乡人口流迁模式采用 2010 年全国人口普查数据中的户口登记在县外的分年龄、分性别人口数据作为流迁模式数据,并假定保持不变。且本预测未考虑国际人口流迁,即假定全国总体上为封闭人口。

表 4 城乡流迁方案设计

年份	万人		
	2010~2020	2021~2030	2031~2050
高方案	1400	1000	500
中方案	1200	800	300
低方案	1000	600	200

资料来源:根据《中国统计年鉴 2011》和《中国城市统计年鉴 2011》数据推算得到。

2. 基本结论与发现

不同生育水平和流迁方案下我国城乡人口老龄化的预测结果如表 5 所示。

表 5 不同生育水平和流迁方案的城乡老年人口规模、比重及老年抚养比

指标	生育水平	流迁方案	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
城镇	老年人口规模 (万人)	不受生育水平影响	高	5225	7119	9833	12351	15905	20086	24095	29499
			中	5225	7071	9718	12150	15596	19623	23426	28293
			低	5225	7022	9603	11950	15286	19176	22798	25141
	老年人口比重 (%)	低	高	7.73	9.17	11.17	12.81	15.32	18.49	21.48	23.36
			中	7.73	9.23	11.32	13.06	15.73	19.12	22.34	24.41
			低	7.73	9.29	11.47	13.33	16.17	19.75	23.14	25.31
		高	高	7.73	9.16	11.12	12.67	15.05	18.04	20.79	22.42
			中	7.73	9.22	11.26	12.92	15.45	18.65	21.62	23.43
			低	7.73	9.28	11.42	13.18	15.89	19.27	22.40	24.29
	老年抚养比 (%)	低	高	9.98	12.14	15.32	18.18	22.38	27.97	33.65	37.49
			中	9.98	12.24	15.56	18.59	23.07	29.10	35.33	39.66
			低	9.98	12.33	15.81	19.04	23.83	30.24	36.89	41.55
农村	老年人口规模 (万人)	不受生育水平影响	高	6667	7829	9465	10230	11643	13233	13415	12069
			中	6667	7924	9576	10420	11933	13664	14035	12915
			低	6667	7924	9686	10609	12223	14078	14614	13690
	老年人口比重 (%)	生育水平只有一种	高	9.98	12.67	17.12	20.81	26.97	34.03	38.31	39.19
			中	9.98	12.53	16.65	19.80	24.90	30.38	33.11	32.69
			低	9.98	12.40	16.22	18.92	23.19	27.78	29.88	29.22
	老年抚养比 (%)	生育水平只有一种	高	14.21	18.96	27.06	33.39	45.59	64.01	80.89	86.56
			中	14.21	18.69	26.09	31.37	41.14	54.45	63.94	63.68
			低	14.21	18.43	25.21	29.64	37.64	48.27	55.04	53.87

(1) 不同流迁方案对应的城镇化水平。根据上述设定的方案进行推算, 可得不同流动迁移方案下对应的未来我国城镇化水平变动趋势 (见表 6)。在相同生育水平下, 流迁规模的大小对我国城镇化水平影响非常显著。以低生育水平为例, 2030 年高流迁方案的城镇化水平高于低流迁方案 6.4 个百分点, 2050 年这一差距扩大为 12.7 个百分点。以中流迁方案为例, 2030 年高生育水平的城镇化率高出低生育水平 0.38 个百分点, 2050 年这一差距变为 0.96 个百分点。

表 6 2010 ~ 2050 年不同流迁方案下的我国城镇化水平变动趋势

生育率水平	流迁方案	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
低生育率	高	50.27	55.68	61.42	66.23	70.63	73.64	76.21	78.90	81.83
	中	50.27	54.93	59.89	63.87	67.42	69.53	71.21	72.93	74.77
	低	50.27	54.18	58.36	61.52	64.20	65.70	66.82	67.95	69.14
高生育率	高	50.27	55.71	61.54	66.47	71.00	74.14	76.88	79.72	82.78
	中	50.27	54.96	60.01	64.12	67.80	70.06	71.88	73.74	75.73
	低	50.27	54.22	58.48	61.78	64.60	66.26	67.53	68.84	70.23

(2) 未来城镇老年人口规模将很快超过农村且二者差距迅速加大。数据模拟结果显示, 高、中、低三种流迁方案下未来城镇和农村老年人口规模的总体变动趋势一致 (见图 1)。城乡对比发现, 2010 年农村老年人口规模约是城镇的 1.3 倍, 但随着乡—城人口流迁的加快, 我国城镇老年人口规模增速快于农村, 于 2020 年超过农村老年人口规模, 且二者差距不断扩大, 2030 年高、中、低流迁方案下城镇老年人口规模分别是农村的 1.37 倍、1.31 倍和 1.25 倍, 2040 年进一步扩大到 1.79 倍、

1.67 倍和 1.60 倍,2050 年城镇老年人口规模将是农村的 2.79 倍、2.42 倍和 2.14 倍。

(3) 未来农村老年人口比重虽然始终高于城镇,但二者之间的差距将经历先扩大再缩小的趋势。预测结果显示,不同生育水平对应的不同乡城流迁方案下,农村老年人口比重始终高于城镇,但二者的差距呈先扩大再缩小的趋势。以低生育水平中方案为例(见图 2),2010 年农村仅高于城镇 2.26 个百分点,2036 年这一差距达到最大值(约 11 个百分点)后开始逐渐缩小,2045 年高于城镇约 8 个百分点,2050 年比城镇高 5.9 个百分点,可见,按现有发展趋势城乡人口老龄化倒置的现象不会一直持续。

(4) 提升乡城人口转移规模,将会明显减少未来农村老年人口的规模,并会加大未来城镇老年人口的规模。如图 3 所示,农村老年人口规模呈倒“U”型变化,但将在 2026 年出现小幅回落,这也印证了 1961 年开始的自然灾害对农村人口的影响相比城镇更加明显。在高流迁方案下农村老年人口规模于 2038 年达到顶峰,为 1.36 亿,而中、低方案下推迟一年达到顶峰,分别为 1.41 亿和 1.47 亿。之后农村老年人口总量开始逐渐减少,2050 年高、中、低三种流迁方案对应的农村老年人口规模分别为 1.06 亿、1.17 亿和 1.27 亿,老年人口规模高方案比低方案少 2109 万。说明乡一城人口流迁规模的扩大将会明显减少未来农村老年人口的规模。

预测结果显示,高、中、低三种流迁方案下,城镇老年人口规模呈线性增长,年均增长率分别为 4.42%、4.31% 和 4.21%,尤其是 2030 年之后乡城人口流迁规模对城镇老年人口规模影响越发显著。如图 4 所示,城镇老年人口规模由 2010 年的 5225 万分别增加到 2040 年的 2.41 亿、2.34 亿、2.28 亿,2050 年继续增加至 2.95 亿、2.83 亿、2.72 亿。对比不同流迁方案下的老年人口规模发现,2030 年高流迁方案比低流迁方案高 619 万,2040 年差距增至 1297 万,而 2050 年这一差距高达 2297 万,说明乡一城人口流迁越快,未来城镇老年人口规模增长越快。

(5) 提高乡城人口转移的规模,将增大未来农村人口老龄化的程度,但对城镇老龄化程度起到持续的减缓作用。未来农村老年人口比重增长,呈现先升后降的发展趋势,且城乡人口流迁规模作用明显(见图 5)。2010~2018 年,流迁方案对农村老年人口比重影响较小,三条曲线基本重合,2020 年开始出现明显差异且差距慢慢拉大。高流迁方案下农村老年人口以 3.57% 的速度持续增长,并持

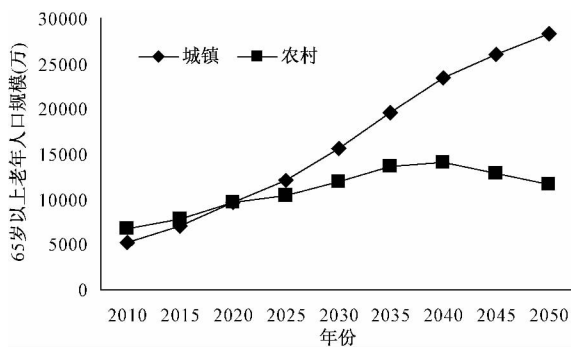


图1 中流迁方案下城乡老年人口规模变化趋势

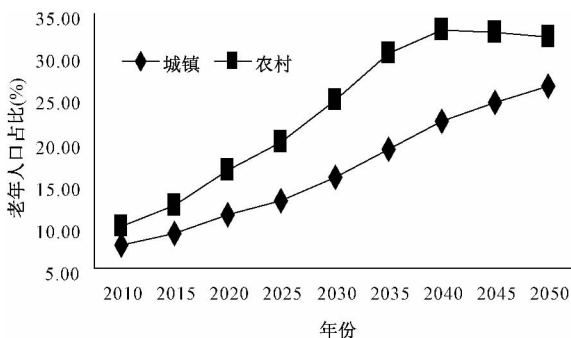


图2 中流迁方案下的城镇和农村老年人口比重

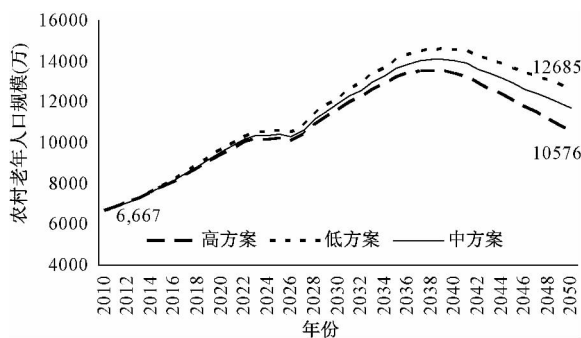


图3 不同流迁方案下的农村老年人口规模

续保持高位不下降;与此不同,中、低方案分别于2043年和2041年达到峰值,分别为32.94%和29.91%。2050年三种方案对应的比重分别是40.50%、32.25%和28.56%,意味着三个农村人口中就至少有一位老年人。在高、中、低三种流迁方案下,农村老年人口比重由2010年的10.06%增到20%分别用了14年、16年和17年,对应的平均增长速度分别为3.57%、2.97%和2.66%,表明流迁规模越大,农村老龄化速度越快。

未来城镇老年人口比重变化与老年人口规模趋势相似,受流迁规模影响,不同时期增速稍有不同,大体上经历慢—快—慢的过程(见图6)。研究发现,生育水平对城镇老龄化程度影响微弱,因此,以低生育水平为例,高、中流迁方案下城镇老年人口比重比低流迁方案晚1年,均于2018年超过10%,之后从10%增加到15%则分别用了12年、11年和12年,从15%到超过20%所用的时间为8年、8年和7年,从20%发展为25%的时间依次为12年、10年和9年,对应的平均增长速度分别为2.98%、3.11%和3.20%,2050年城镇老年人口比重分别为25.09%、26.34%和27.33%。这说明,流迁规模越大,城镇老年人口比重越低,老龄化发展速度越慢,即乡城人口流迁对城镇老龄化程度有持续的减缓作用。

(6) 未来乡城人口流迁规模越大,对城镇老年抚养负担的缓解作用越明显,但城镇化发展速度加快将显著增加农村老年抚养负担。预测结果显示,未来我国城镇老年抚养比将呈现逐年上升的趋势(见图7)。低生育方案下,2040年之前城镇老年抚养比增加较快,高、中、低流迁方案的平均增速分别为4.14%、4.31%和4.46%。2025年之后,城镇老年抚养比放缓,平均增速分别为2.08%、2.24%和2.31%,2050年分别为41.34%、44.08%和46.33%。流迁最快和最慢方案下城镇老年人口抚养比之差由2025年的0.86个百分点扩大到2050年的4.99个百分点,说明大规模的乡城流迁可以减轻城镇老年抚养负担。

未来农村老年抚养比变化特征与城镇有很大的区别,中、低流迁方案下呈先快速上升再缓慢下降之势(见图8),而高流迁方案则持续走高。2040年之前高、中、低流迁方案下农村老年抚养比以5.99%、5.16%和4.64%的速度快速上升,到2040年时分别为80.98%、63.94%和55.04%。2040年之后,中、低流迁方案的农村老年抚养比开始逐年下降;而高流迁方案作用下快速增长的农村老年抚养比却依然呈现上升的趋势,但速度有所放缓。到2050年老年抚养比分别为92.42%、62.5%和52.13%,高流迁比低流迁高40个百分点。充分表明流迁规模越大,农村老年抚养负担越高。

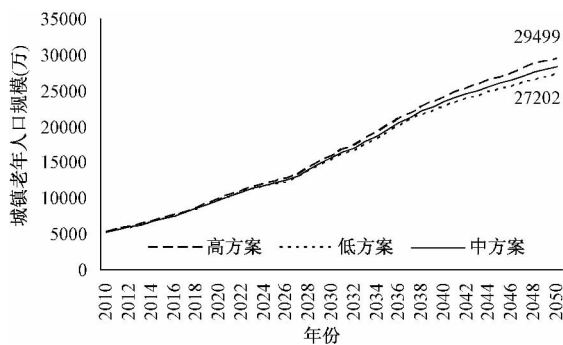


图4 不同流迁方案下的城镇老年人口规模

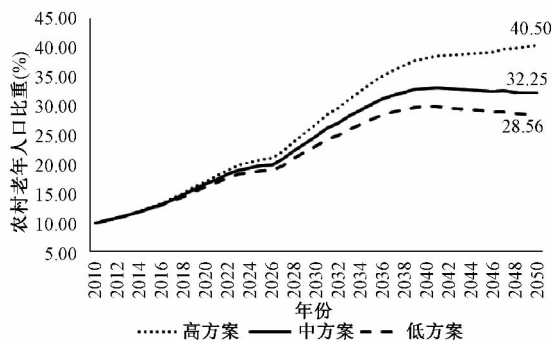


图5 不同流迁方案下的农村老年人口比重变化

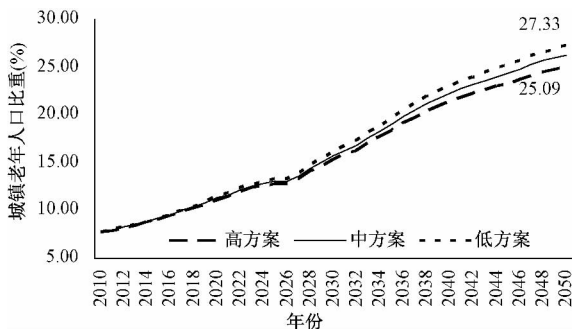


图6 低生育水平不同流迁方案下的城镇老年人口比重

四、政策启示与政策建议

1. 政策启示

对前面的基本预测结果进行分析,可以得到如下政策启示。

首先,城镇化水平的加速,将对未来城乡人口老龄化水平及老年人口规模产生显著影响。相对而言,对农村的影响更明显。

其次,在人口城镇化转移过程中,如果不改变目前的年轻人个人迁移为主而非家庭迁移的模式,将会导致农村人口老龄化程度的进一步加深,给农村养老带来压力和挑战。

最后,虽然城乡人口转移规模加大会在一定程度上减缓未来城镇老龄化水平,但却会加大未来我国城镇地区的老年人口规模,使其呈现一个加快上升的趋势。解决这些规模庞大的城镇老年人的生活、就业、医疗等问题的压力将主要集中于城镇。

2. 相关的政策建议

由于城乡人口老龄化是一个影响深远而广泛的长期性历史渐进过程,尤其是解决人口老龄化面临的问题不是一蹴而就的,需要稳步推进。因此,我们必须在人口老龄化高峰来临之前制定应对策略,才能满足经济社会发展的需求,而不至于成为经济社会发展的绊脚石。

首先,进一步建立和完善符合中国国情的老年社会保障体系,形成省、市、县、乡、村的五级社会保障网络,是解决我国城乡人口老龄化问题的根本保障。从具体职能与分工来看,省级政府部门根据本地区的城乡发展情况,负责决策并制定适合本地城镇与农村的社会保障政策和社会保障法律法规,使得市、县级部门执行政策和行使监督职能时有法可依。如城镇居民养老保险、基本医疗保险、新型农村合作医疗、新型农村养老保险制度的完善与转移接续问题。市级和县级相关职能部门分别负责城镇和农村的社会保障政策的执行和监督职能,乡、村则是最基层的承担单位,负责农村养老机构的兴办等具体事宜。资金来源上采取公共投入与吸引民间投入相结合的方式兴办养老机构,在此基础上推动社区、家庭、个人养老的发展。需要注意的是,公共养老投入要随老龄人口变动而发生变动,实行更加灵活的动态管理。考虑到未来我国城镇化进程加快的发展趋势,现有的以县为单位的养老资金模式层次过低,将不能适应城镇化发展的需要,因此建议提高养老运行层次,至少变县级统筹为省级统筹,逐渐转变为全国统筹。

其次,面对城镇和农村老龄化的不同特征和变动趋势,应分清各自的主次矛盾,选择最适合的方案。基于城镇现有的社会保障制度及执行情况,考虑到受未来城镇化进程加快的影响,未来城镇老年人口规模不断增长并超过农村的趋势成为必然,因此,社区养老社会化是城镇工作的重点,尽快做好社区老年照料服务体系建设。国家要加强老年服务业的政策扶持和公共投入,加强疾病医护、生活

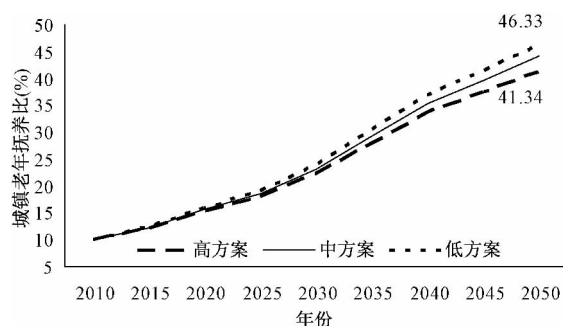


图7 低生育水平不同流迁方案下的城镇老年抚养比趋势

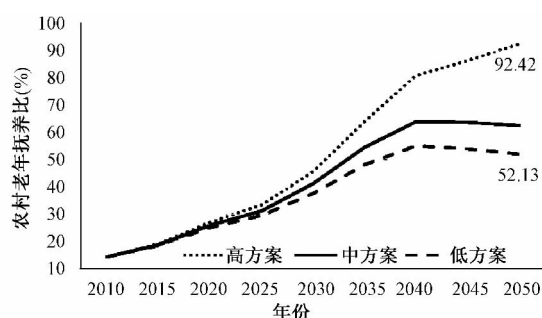


图8 低生育水平不同流迁方案下的农村老年抚养比趋势

服务、精神慰藉、文化体育、老年参与社会等硬件和软件的建设。硬件建设要按照当地经济发展水平,因地制宜,梯度发展。软件方面要完善服务体系,增加服务项目,抓好管理队伍、志愿者服务队伍,鼓励低龄老人为高龄老人或患病老人服务,以创造居家养老的新环境。具体可从以下三个渠道着手:一是建立以政府主导的综合性社会福利机构,重点服务“三无”、“五保”、贫困、失能、智障等老人,发展社区日托和全托型养老服务机构;二是建立以 NGO 为主的非营利养老机构,政府通过土地划拨、税费减免、贷款贴息等优惠,鼓励社会力量建立民办公助、公建民营、民办民营等不同性质的养老服务机构;三是建立以市场为主的产业化养老机构,满足老年人个性化需求。

再次,根据中国农村发展的实际,本文认为在社会养老保险初步建立时,农村仍应建立以家庭养老为主、社区养老为依托、机构养老为补充的养老服务体系。一方面,发展农村经济,使农村有较强的经济承受力,是解决农村老年人养老、医疗等社会保障问题的根本基石。长期以来,我国施行的经济政策都是以优先发展城镇和工业为主导的非均衡发展战略,加之历史遗留下来的资源禀赋的差异,使得农村经济发展一直落后于城镇,而农村大量青壮年劳动力流迁到城镇,为城镇提供“养老金红利”。因此,城镇也应坚持“先发展带动后发展”的思想,鼓励城镇的机关事业单位、社会团体、企业与农村结成帮扶小组,为农村提供资金、技术等的支持,采取“公司+农户”、“农业生产大户+农户”、“公司+村民小组+农户”等多种合作经济,促进农村发展经济,切实增加农民收入,以提高农村家庭养老和抗风险能力。另一方面,应增强农村家庭养老能力,鼓励城乡人口流动家庭化转移。农村整体经济的发展不能保证满足养老的多层次、多样化需求,加之城镇化进程背景下,大量农村青壮年劳动力流迁到城镇的现实,家庭流动成为增强家庭养老能力的有效途径。农村青年劳动力之所以选择流迁到城镇,肯定是在其在城镇获得的收入和实现的效用优于农村,先让这部分群体能永久性留在城镇是第一步,这需要户籍制度的改革,使得他们和城市居民一样,获得平等就业的权利、子女受教育的权利、享受社会公共服务等权利。第二步就是将留守在农村的老人随迁,即实现家庭化转移,进而充分利用城镇的基础设施和公共资源,以发挥城镇资源规模效益。这需要完善承包地流转制度以及宅基地流转、退出机制,使农民充分行使土地财产权,让农民有足够的财产性收入,如此才能使得农村通过土地转让换来的收入在城镇安家置业。从而缓解农村养老压力,促进城乡人口流动家庭化转移。退一步讲,只要农村家庭的养老能力提高了,即使农村留守老人不选择随迁也可以通过流迁城镇的家庭成员参与非农村经济活动而获得土地收成之外的收入转移给老年人,以使他们可以在农村购买养老服务。

最后,强化家庭养老的作用与功能,并不只是简单地将国家或社会原来承担的养老责任转移给家庭,而是扩展或延续家庭的功能,在政府、市场、社区等与家庭合作的框架下,统筹这些不同社会系统的作用。应增加农村养老机构建设,改善农村医疗服务水平,从而缩小城乡在基础设施和公共服务上的差距。

参考文献:

- [1] 童玉芬,武玉.中国城镇化进程带来的人口变动及特点[M]//北京市社会科学界联合会.2012学术前沿论丛.北京:北京师范大学出版社,2012:202-216.
- [2] 卓贤.如何认识中国城镇化的真实水平(下)[N].中国经济时报,2013-05-28(5).
- [3] 刘爽.中国的城镇化与区域人口老龄化[J].西北人口,1998,(3).
- [4] 王爱华.新时期农村人口老龄化的困境与出路——基于城镇化视角的再审视[J].经济问题探索,2012,(12).
- [5] 江璇.论城市化中农村家庭结构的变化[J].特区经济,2010,(10).

- [6] 王泽强. 乡—城人口迁移与农村老龄化研究综述 [J]. 中共宁波市委党校学报, 2012, (1).
- [7] 刘国斌, 王卓识. 城镇化进程中吉林省农村就业人口老龄化问题研究 [J]. 人口学刊, 2013, (5).
- [8] 翟振武. 中国城市化与城市人口老龄化的趋势与对策 [J]. 中国人口科学, 1996, (5).
- [9] 蔡茜, 向华丽. 我国农村老龄化现状和发展趋势分析——基于第六次人口普查数据分析 [J]. 湖北职业技术学院学报, 2013, (3).
- [10] 王立剑, 刘佳. 统筹城乡的人口预测模型构建与应用——以陕西省城乡人口分年龄预测为例 [J]. 西北人口, 2009, (3).
- [11] 赵东泉, 黄汉明, 龙文. 人口发展模型预测城市人口老龄化问题研究 [J]. 荆门职业技术学院学报, 2007, (9).
- [12] 杜鹃, 翟振武, 陈卫. 中国人口老龄化百年发展趋势 [J]. 人口研究, 2005, (11).
- [13] 杜鹃, 王武林. 论人口老龄化程度城乡差异的转变 [J]. 人口研究, 2010, (2).
- [14] 李本公. 中国人口老龄化发展趋势百年预测 [M]. 北京: 华龄出版社, 2006.
- [15] 同 [12].
- [16] 同 [14].
- [17] 同 [9].
- [18] 崔红艳, 徐岚, 李睿. 对 2010 年人口普查数据准确性的估计 [J]. 人口研究, 2013, (1).

[责任编辑 方 志]