

解朝军：西安市人口老龄化现状及对策建议



根据联合国教科文组织的定义，老龄化社会是指一个国家或一个地区的60岁以上的人口占该国家或地区人口总数的10%或以上，或者65岁以上的人口占该地人口总数的7%或以上。本文对西安市人口老龄化探讨选用前一标准。

一、西安市人口老龄化的基本特征、发展趋势及原因分析

本文主要依据可信用度较高的历次人口普查资料，浅析人口老龄化基本特征、发展趋势、原因以及对经济社会发展的影响。

（一）西安市人口老龄化基本特征

1、西安市已进入老龄城市行列。判断年老型人口的标准有：少儿系数在30%以下或老年系数在10%以上或老少比在30%以上或年龄中位数在30岁以上。2000年西安市60岁及以上老年人口已达到74.39万人，老年系数为10.23%，老少比已达45.08%，年龄中位数已达30.44岁，少儿系数已降至22.69。据此判断西安市2000年已进入老年城市行列。

2、西安市人口老龄化程度高于全省平均水平。1982-1990年，陕西省老年人口年均增长1.97%，低于西安市1.13个百分点；1990-2000年，陕西省老年人口年均增长3.1%，[1]低于西安市1.18个百分点。2000年陕西省老年系数为9.46%，比西安市低0.77个百分点。由此可见，西安市人口老龄化程度较全省更高。

3、西安市人口老龄化速度正逐步加快。1964、1982、1990、2000年西安市老年人口分别为20.99万、38.32万、49.05万和74.39万人，老年系数依次为5.45%、7.26%、7.94%和10.23%。2007年老年人口已达105.31万，老年系数为13.77%[2]。

4、老年人口高龄化趋势明显。在西安人口年龄结构趋于老化的同时，老年人口本身向高龄化发展。1982、1990和2000年西安市高龄老年人口分别为1.34万人、2.92万人和5.58万人，高龄老年人口在老年人中的比例明显上升，分别是3.43%、5.96%、7.49%。

5、老年人口性别比随年龄增长呈下降趋势。老年人口中女多男少，并且随年龄增长越来越明显。1990年普查数据中低龄老年人口性别比分别为108.70，中龄老年人口性别比为97.61，高龄老年人口性别比为65.18；2000年西安市老年人口中60-64、65-69、70-74、75-79、80-84、85-89、90-94、95-99、100岁及以上人口性别比分别为：92.61、98.28、103.77、90.23、78.92、67.82、50.39、48.94、23.08，总体呈下降趋势。

6、老年人口存在较大城乡差异。2000年西安市老年人口中，城市有42.48万人，占57.10%；农村有28.58万人，占38.42%。城市与农村相差18.68个百分点。1990-2000年，城市老年人年均增长6.43%，农村老年人口年均增长5.05%；城市增速比农村快1.38个百分点；10年内中龄老年人口城市年均增长6.25%，农村年均增长3.9%，高龄老年人口城市年均增长6.90%，农村年均增长10.15%。农村高龄老人的养老负担明显加重。

7、“空巢家庭”增长较快。1990年和2000年西安市老年人口的家庭户数分别为37.95万户和53.27户，占家庭总户数的比例分别为25.19%和27.19%，上升了2个百分点。2000年，“空巢家庭”户已经达到10.96万户，其中农村为2.57万户，城市为3.76万户，镇为5476户，占60岁及以上老年家庭户比例分别为11.8%、12.8%和23.1%。传统家庭养老风险不断加大。

8、未来老龄人口每年将以不低于5%的速度增长。据预测西安市总人口数将于2020年进入人口高峰平台，老年人口将于2040年前后达到最高峰[3]。假设各年龄人口留存率保持2000年的水平不变，对未来60岁及以上人口进行预测，2010年西安市老年人口将达到127.21万人[4]。根据公安年报数，2000-2006平均每年增长5.19%。据此测算2020年西安市老年人口将达到204.63万人。

（二）西安市人口老龄化成因

出生率下降和死亡率降低是西安市人口老龄化形成、发展的直接原因。新中国成立后的前20年，西安市人口属高出生率、低死亡率、高增长率的类型，人口出生率为21%-41%，死亡率为5%-9%，自然增长率为16%-32%。1974年推行计划生育后，人口出生率下降到20%以下，逐步接近低出生、低死亡、低增长、平均寿命延长的人口增长类型。1980年西安市人口出生率为12.96%，死亡率为6.28%，接近世界发达国家水平。实行计划生育以来，西安市妇女总和生育率已由5.7下降到1.7以下。

人类寿命延长是人口老龄化形成的前提。民国年间西安市人口预期寿命为35岁，1950年代末提高到57岁。1981年西

西安市的平均预期寿命为70.3岁，男性为68.61岁，女性为72.09岁；1990年西安市平均预期寿命，总人口为72.43岁，男性为70.93岁，女性为74.15岁；2000年西安市的平均预期寿命，总人口为75.33岁，男性为74.10岁，女性为77.02岁，西安市平均预期寿命呈上升趋势。

(三) 人口老龄化对经济社会发展的影响

快速人口老龄化的影响已超出了人口学范畴，它对经济社会诸多方面都有较大影响。

1、延缓经济发展速度。人口老龄化最直接的后果是劳动力人口年龄结构的变化。1964年、1982年、1990年和2000年，西安市劳动年龄人口分别为202.46万人、316.09万人、443.59万人和501.72万人，在总人口中所占比重依次为52.54%、59.89%、71.78%和68.96%。可见1964—1990年，西安市人口由年轻型过渡到成年型，劳动年龄人口所占比重不断提高。但从1990年开始，西安市人口由成年型向老年型过渡，劳动年龄人口下降了2.72个百分点。而且随着西安市人口老龄化加深，劳动年龄人口的比重将会持续下降。一般来说老年人口退休后，将动用储蓄维持他们的现实生活，从而使社会总储蓄下降，全社会用于发展的资本积累相对减少，对经济发展将产生负面影响。

2、冲击家庭养老模式。人口老龄化面临最主要的经济和社会问题是养老问题。目前农村老年人以家庭养老为主，这种模式正在受到越来越严峻的挑战；城市老年人以社会养老为主，而且随着家庭结构小型化，城市老人的供养问题也变得越来越大。2000年，西安市60岁及以上老年人的家庭中，有一个60岁及以上老年人的家庭达到了32.98万户，其中单身老人户4.3万户，比例为13.04%；有二个60岁及以上老年人的家庭有19.99万户，单身老人6.66万户，33.29%。未来的三代户中，家庭负担非常沉重。在一个家庭中，夫妻二人要养育1个子女并赡养4名老人。由于家庭结构变化，将来子女、特别是独生子女即使主观上愿意和老年人生活在一起，并提供帮助和照顾，但客观上也会力不从心。

3、增加社会保障压力。人口老龄化的快速发展加重了养老保障负担。2006年西安市离退休人员保险福利费用支出较2001年增加了68.51%。西安市财政用于社会保障的支出6.35亿元，比上年增长28.9%。已由2001年1.46亿元攀升到2006年的2.24亿元，年均增长8.93%。[5] 离退休福利保险费用已呈现出逐年迅速增长趋势。同时人口老龄化也增加了医疗消费支出压力。2005年，离退休人员用于医疗卫生费用支出较2001增加了63.38%。财政供养人员的医疗卫生费用已由2001年2.21亿元增加到2005年2.37亿元。[6] 农村社会保障面临的压力比城市更大。农村尚未建立社会养老保险制度，现有探索受益面很有限，农民养老还缺乏足够的社会保障。尽管已全面推行了农村新型合作医疗，但尚未实现完全覆盖，而且医疗保障水平与城市相比还存在相当大的差距。西安市是在经济发展水平较低的情况下进入老龄社会的，也就是通常所说“未富先老”，这将使经济社会面临更加沉重的压力。

二、西安市老年社会保障基本状况

社会保障是一种建立在全民意识和经济基础之上的社会契约、经济分配、人权保障制度。它是国家承担社会责任的一种表现形式，是国家为了维护社会公正与和谐，通过法律化、制度化、社会化的手段做出的一种长远制度安排[7]。这里从养老保障、医疗保障、老年福利保障等三个方面简要介绍西安市老年社会保障基本状况。

(一) 养老保障

家庭养老仍然占有主导地位。2000年西安市44.61%的老年人的经济来源于家庭其他成员供养。在城市70.37%的老年人口经济来源于退休金，25.8%的老年人由子女或其他亲属的经济帮助；在城镇，老年人口经济来源第一位是家庭其他成员供养的占48.73%，居第二位的是退休金，占47.06%；在农村，只有11.82%的老年人有退休金。这表明家庭经济支持和个人收入在老年经济保障方面依旧发挥着主导作用，城乡老年保障存在很大差距。

西安市基本养老保险参保人数由2001年94.6万人增加到2006年的102万人[8]。2001年、2006年西安市离退休人员分别为48.01万人和60.28万人[9]，离退休人员的保险福利费已由39.76亿元增加到2006年的70.00亿元，年均增长9.89%，养老保险基金面临的压力进一步加大。

农村主要是在家庭内部进行代际交换的“反哺式”养老。2000年西安市农村家庭养老模式仍然占有绝对的主导地位，83.32%的老年人靠家庭其他成员供养。从1990年代以来，西安市开展农村养老保险试点，探索了计划生育系列保险，落实了农村部分计划生育家庭奖励扶助制度，这些保险金或奖励扶助金的保障能力十分有限，远不能负担个人养老的实际需要，只能作为养老保障的一种补充形式。

(二) 医疗保障

老年医疗保障是社会保障制度的一部分，目的是使老年人在患病、行动不便时能够得到及时、必要的治疗和护理。在我国老年人全年的人均医药费为总人口平均医疗费费的2.5倍，18%的老人占用80%的医疗费。人口老龄化特别是高龄化给社会、家庭带来很大医疗费用和医疗照护压力。老年疾病一方面加大了老年人在医疗、照护方面的支出，另一方面影响到老年人的劳动参与情况，直接导致老年人的经济贫穷。目前企事业退休老年人医疗保险主要采取社会统筹与个人账户相结合。西安市参加基本医疗保险参保人数由2001年的94.6万人增加到2007年的167.57万人[10]。2001年离退休人员医疗卫生费用为4.69亿元，2005年底为7.66亿元，年均增长10.3%。长期以来，在农村“小病挨、大病拖、重病才往医院抬”的情况还比较普遍。2006年，财政补贴2119万元，农村新型合作医疗已覆盖全市176万农民，参保率已达到89%[11]，目前新型合作医疗基本保障了农民初级医疗需求。

（三）福利保障

社会福利是国家、社会或所属单位对人们的劳动报酬或基本生活保障之外的补充和服务。截止2006年，西安市有老年社会福利机构481个，社区老年福利设施496个[12]，社会福利企业135家，共有床位3700多张。截止2007年，西安市农村五保老人实行政府供养，集中供养率达到23%；各区县普遍建立了老年人法律援助机构；建设星光之家520多个。每年参加省外旅游的老年人超过4万人次；老年教育事业蓬勃发展，目前全市有老年大学27所，在校学员5万余人。市级涉老社团达30个，市老年基金会筹集资金570多万元，累计助养特困老人2000多名。

三、应对老龄化的对策建议

按照人口转变的一般规律，人口老龄化趋势难以逆转。应对人口老龄化已不单纯是老年工作的问题。新时期必须协调处理好经济与社会、全局与局部、当前与长远等各个方面的关系，为应对未来人口老龄化更大的挑战打下基础。

（一）推动老龄化问题统筹解决

要统筹研究资源，推动老龄化问题的战略研究。把应对人口老龄化作为城市发展的重大宏观战略课题集中攻关研究，准确把握西安市人口发展规律，根据西安市人口数量和结构发展趋势和特点，提出相应的产业发展建议。

要科学规划设计西安市养老服务体系。把逐步建立覆盖城乡居民的养老保障制度作为社会保障体系建设的重点，探索建立以居家养老为基础、社区服务为依托、机构照料为补充的养老服务体系。目前家庭养老的基础性功能正在迅速弱化，应采取有效措施，强化家庭养老的基础地位。同时积极推进居家入户服务，加快老年人活动中心建设，开展老年人援助服务，组织老年人互助服务，推动志愿者服务，使老年人物质和精神上的需求在社区范围内得到满足。

要加强应对老龄化的机制建设。在城乡养老保障体系接轨上寻求突破，实现城乡社会保障制度的对接。探索政府主导、部门配合、社会支持的全方面养老支撑体系，大力发展老年群团组织，凝聚更多的社会资源参与到老年事业发展上来。在巩固城市现有社会保障体系基础的同时，在农村坚持分类指导，探索“低标准、广覆盖”保障制度。努力树立积极老龄化观念，鼓励和引导老年人，在保证健康的前提下继续工作，丰富老年人精神生活，提高老年人的生活质量。

（二）积极促进人的全面发展

要在未老之前，增强发展能力，为年老做储备。要树立优先投资于人的全面发展的理念，在经济发展过程中注重把更多的资源配置到与人的全面发展直接相关的领域。建立优先投资于人的体制和机制，将公共资源优先安排到促进人的全面发展上来，特别是对农村基础教育和职业教育的投入。要着力提高出生人口质量，健全出生缺陷干预体系，提高出生人口素质，增强青年人加快发展的素质基础。建议政府免费为农村新婚夫妇进行婚前检查，提高出生人口素质。加强对农民工免费教育培训，重点支持弱势群体（流动人口、下岗失业人员）的继续教育。要强化学生素质教育，将敬老助老活动作为学生社会实践教育的一项内容，组织更多青少年参与社区助老志愿者服务。要积极引导、支持、培育老年社团组织的发展，大力培育社区志愿服务组织。

（三）加快社会保障模式探索

目前，农村依靠土地养老保障和家庭子女养老的功能越来越弱，必须立足基本市情，实行分类指导。在传统生产方式没有根本改变的情况下，应当逐步探索引导农村社区组建自愿性的、非正式的合作保障组织[13]。将一个村或相邻几个村作为一个完整的经济组织来发展。要注意发挥城郊比较优势，探索异地养老模式，组织城市老年人离开现居住地，到外地居住养老。要大力发展居家养老，借鉴北京、上海等地“房屋银行”[14]、“服务券”[15]等模式，贴近老年人的生活需要，有效节约养老资源的优势，推行老年人在家中居住，但养老服务却是由社会提供的一种社会化养老模式。把农村计划生育家庭养老保障制度建设作为突破口，特别要向独生子女家庭、女儿户倾斜。（作者系西安市人口计生委办公室副主任）

[1]根据《陕西省人口普查资料（2000年）》第一卷第58页数据统计。

[2]西安市公安局人口及其变动情况统计年报表（2007）。

[3]《陕西人口展望》，第148页。

[4]《发展与创新——西安发展研究将精选》，第142页。

[5]《西安统计年鉴》2002年、2007年第524页和第535页数据计算。

[6]根据《西安统计年鉴》2002年第525页和2006年第573页数据计算。

[7]《老龄化从人口盈利到人口亏损》，第192页。

[8]《西安年鉴（2002年）》第329页，《西安年鉴（2007年）》第35页、第352页。

[9]《西安市统计年鉴》2002年第523页和2007年第535页。

[10] 《西安年鉴（2002年）》，第328页；《西安年鉴（2007年）》，第35页。

[11] 《西安年鉴（2007年）》，第35页。

[12] 《西安年鉴（2007）》，第353页。

[13] 《当代中国经济改革》，第343页。

[14] 2007年10月26日《每周文摘》第13版转自10月19日《北京晚报》。

[15] 《人民日报》 2007-05-24 第15版。

[\[打印本页\]](#) [\[关闭窗口\]](#)