

中國人口老齡化和老齡工作的實踐

李寶庫先生

中華人民共和國民政部副部長

全國老齡工作委員會辦公室常務副主任

中國老齡協會會長

(以下是李先生的講詞)

我應邀參加香港安老事務委員會舉辦的《人口老齡化的機遇和挑戰》研討會，感到十分高興。現在，按照會議的要求，我向大家介紹中國內地人口老齡化的情況和老齡工作的實踐。講三個問題。

一、中國內地的人口老齡化及其影響

中國是世界上人口最多的國家，也是世界上老年人口最多的國家。由於20世紀70年代中國內地卓有成效地推行了計劃生育政策，人口出生率下降；由於改革開放促進了人民生活水平的提高和醫療生活條件改善，人口死亡率下降，因此人口平均期望壽命由建國前的35歲提高到現在的71歲，人口年齡結構迅速老齡化。目前，中國60歲以上老年人口已經達到1.32億，佔到總人口的10%以上，進入老年型國家。根據預測，到本世紀中葉，中國老年人口將達到4億左右，佔總人口的四分之一。中國的人口老齡化呈現以下5個特點：一是老年人口基數大。60歲以上老年人口佔世界老年人口總量的20%，佔亞洲老年人口的二分之一。二是發展速度快。中國人口老齡化從5%增加到10%需要34年，比發達國家平均值少23年。三是高齡化顯著。80歲以上高齡老人大約以年均4.7%的速度增長，是英國的2.7倍、美國的1.9倍，目前已達1300萬，到本世紀中葉將超過一億。四是老齡化地區差異明顯。上海早在1980年就進入老齡化社會，而青海、寧夏等西部省區則要到2010年左右才能進入，相差約30年。五是人口老齡化超前於社會經濟發展。與先期進入人口老齡化的國家和地區相比，中國是在經濟不發達的條件下進入老齡化國家的行列，是典型的“未富先老”國家。

中國人口老齡化是新中國成立以來、特別是改革開放以來社會發展取得的重要成就，同時也對社會經濟發展產生了一系列深刻的影響。一是人口老齡化加重了政府財政支出和現有勞動人口的負擔。國家財政用於離退休職工養老保險福利費用支出迅速增加，從1985年到1997年的12年間增加了12倍多，老年撫養比率將從1991年的13.74%上升到2050年的48.49%。二是隨著家庭日益小型化，老年人的醫療和護理問題日益突出，對社區照料服務的需求迅速增加。三是老年群體對精神文化生活、特別是對參與社會發展的要求不斷提高。四是老年消費的特殊性對產業結構調整提出了要求。五是在市場經濟的新形勢下，代際關係方面也出現了許多值得重視的新情況和新問題。上述情況說明，人口老齡化已成為一個不容忽視的重大社會問題，引起中央政府的高度重視。

二、中國內地老齡工作的基本實踐

我國政府從1982年聯合國第一屆世界老齡大會以來，為應對人口老齡化的挑戰，採取了一系列重大措施：1982年成立了以調查宣傳為主要職能的中國老齡問題委員會，1993年國家計委、民政部等10個部委聯合制定了《中國老齡工作七年發展綱要》，1996年頒布實施了《中華人民共和國老年人權益保障法》，1999年成立了以國務院副總理李嵐清為主任的全國老齡工作委員會，2000年中共中央、國務院下發了《關於加強老齡工作的決定》，2001年國務院制定了《中國老齡事業發展“十五”計劃綱要》(2001-2005年)，把老齡事業納入國民經濟和社會發展計劃。

通過實施上述措施，我國的老齡工作不斷加強，老齡事業有了長足發展。一是老齡工作體系基本建立。目前，從中央到地方，各級政府都成立了高規格的老齡工作委員會，綜合協調老齡事務。與此同時，中央和地方都建立了一大批不同類型的老年群眾組織，實行自我管理、自我服務，自我教育。目前已形成了具有中國特色的政府與非政府組織相結合的老齡工作體系。二是發展老齡事業的政策法規體系基本形成。經過20年的努力，現在基本形成一套適應中國國情的老齡工作和發展老齡事業的政策法規體系，老齡工作和老齡事業發展的指導思想、基本原則、目標任務逐步明確。三是適合中國國情的養老保障制度基本確立。根據中國的實際，建立了國家、社會、家庭、個人相結合的養老保障體系。在城市，初步建立了基本養老保險制度、基本醫療保險制度和包括老年人在內的最低生活保障制度。截至2001年底，城市企業參保職工達到1.0802億人，參保退休職工達3381萬人。全國91%的地市啟動了職工基本醫療保險，參保職工達6100萬人。在農村，實行以土地保障為基礎的家庭養老與社會扶持相結合的養老保障制度。對無勞動能力、無生活來源、無依無靠的老年人實行由村集體保吃、保穿、保住、保醫和保葬的“五保供養制度”。四是社區老年服務事業迅速發展。中國將老齡工作的重點放在社區、基層，由此遍布城鄉的、方便老年人的社區衛生站、托老所、老年活動中心、老年學校、老年休閒廣場等老年服務設施迅速增加，老年服務機構達4.7萬多個，服務老年人的志願者隊伍不斷壯大。五是維護老年人合法權益工作得到加強。中國高度重視全體公民敬老、養老、助老道德教育，為老年人辦了許多好事、實事。同時對虐待、遺棄等侵犯老年人權益的行為予以法律制裁。各地制定出台了關於老年人看病、乘車、進公園、看電影等多種優惠政策，有力地維護了老年人的合法權益。六是老年人的精神文化生活日益豐富。近些年來，老年群眾性文藝、體育和旅遊活動蓬勃開展，全國每年有3000多萬老年人參加各種形式的體育鍛鍊。老年教育迅速發展，到2001年底全國已有各類老年大學(學校)17000多所，專業近百種，在校學習的老年人達到150多萬。老年人參與社會發展的人數也逐年增加，老年人的生活質量有了明顯提高。老齡工作的加強和老齡事業的發展，和諧了人際關係，促進了社會穩定。

回顧總結中國老齡工作的實踐，最重要的是制定了一套符合中國國情的社會政策。中國制定老齡政策遵循了以下原則：一是堅持老齡事業與國民經濟和社會發展相適

應，把老齡事業納入可持續發展戰略；二是堅持老齡事業與社會主義市場經濟體制相適應，推動老齡事業走社會化，產業化的道路；三是堅持家庭養老與社會養老相結合，走國家、社會、家庭和個人相結合的養老保障道路；四是堅持法律約束與道德規範相結合，營造發展老齡事業的社會環境；五是堅持從物質和精神兩個方面提高老年人的生活質量，大力提倡科學、文明、健康的生活方式。實踐證明，這些指導原則是行之有效的。

三、新世紀老齡工作的目標

20年來，中國內地的老齡工作和老齡事業的發展確實取得了很大成績，但也要看到還有不少困難和問題，主要是：老齡工作基礎還比較薄弱，整體推動老齡工作的機制尚待建立；養老保障制度還不夠完善，社會基本養老保險制度覆蓋面低，養老保障水平不高，少數老年人仍處於貧困狀態；老年設施、產品與老年服務相對不足，老年精神文化生活仍有待改善；侵犯老年人合法權益的現象時有發生，總體上老年人處於弱勢地位。總之，中國的老齡工作任重而道遠，需要我們繼續作出艱苦的努力。

加強老齡工作，發展老齡事業是中國社會主義現代化建設的重要組成部分。中國政府確定了未來五年老齡事業發展的目標，即：加快老齡事業發展步伐，重點解決老齡事業發展中的突出問題，落實“老有所養、老有所醫、老有所教、老有所學、老有所為、老有所樂”，把老齡事業推向全面發展的新階段，促進建立“不分年齡，人人共享”的社會。這個目標包括3個含義：一是全面提高老年人的生活質量，逐步實現聯合國提出的老年人“獨立、照顧、參與、自我實現和尊嚴”五大原則；二是建立良好的代際關係，促進社會的和諧發展；三是促進社會經濟的協調發展，為改革、發展、穩定的大局服務。為了實現老齡工作的上述目標，李嵐清副總理在全國老齡工作委員會第四次全體會議上提出了“政府主導、社會參與、全民關懷”的老齡工作指導方針。這個方針是對過去20年老齡工作實踐的科學總結，也為今後老齡工作的發展指明了方向。我們將按照這個方針，堅定不移地做好以下6項工作：一是按照社會主義市場經濟要求，進一步完善國家、社會、家庭和個人相結合的養老保障機制，不斷提高對老年人的經濟保障水平，使老年人共享社會發展成果。二是逐步建立多層次的醫療保障體系，倡導科學、健康、文明的生活方式，加快健康老化進程。三是建立和完善以社區為基礎的老年照料服務體系，為老年人居家養老提供優良的環境。四是大力發展老年教育和老年文化體育事業，不斷豐富老年人的精神文化生活，提高老年人的精神境界，引導老年人自強自立，與時俱進。五是積極推動老齡產業的發展，開發和培育老年消費市場，為老年人提供更加多樣化的物質和精神產品。六是加強敬老宣傳教育，使中年人和青少年認識到：關愛今天的老年人，就是關愛明天的自己，營造全社會尊重、理解、關心和幫助老年人的良好社會環境。

各位朋友，21世紀是一個充滿希望和挑戰的世紀，我國老齡事業前進的道路

上還有諸多困難和問題。儘管如此，但我們對前途充滿信心。我們相信，在以江澤民總書記為核心的黨中央正確領導下，只要堅持以“三個代表”重要思想為指導，堅持改革開放政策，就一定能克服困難，取得更大的成就。中國的老齡事業一定會有更大的發展，中國老年人的明天一定會更加美好。

最後，希望進一步加強內地和香港在老齡領域的合作與交流，取長補短，共同發展。衷心祝願香港的老人家幸福安康！

謝謝！

Population Ageing in China and Implementation of Work on Ageing

Mr. Li Baoku

Vice-minister, Ministry of Civil Affairs

Executive Deputy Director,

Office of China National Working Commission on Ageing

President, China National Committee on Ageing

(The following is a translation of excerpts of Mr. Li's speech)

1. China is the most populous nation in the world and also the country with the largest number of older persons. Average life expectancy in China has risen from 35 years before the establishment of the People's Republic of China to 71 years today. At present, the number of persons aged 60 and over has reached 132,000,000, over 10% of total population, making China an ageing country. According to estimates, the older population of China would reach 400,000,000 by the middle of this century, constituting 25% of total population. There are five characteristics regarding population ageing in China: First is the large population of older persons in absolute numbers. Second is rapid growth of the aged population. Third is the large number of "older olds". Fourth is the big difference in the pace of ageing among regions. Fifth is population ageing outpacing socio-economic development, a typical case of "getting old before getting rich".
2. Since the first United Nations Assembly on Ageing in 1982, the Chinese Government has implemented a series of major initiatives to meet the challenges of popu-

lation ageing, these include the elderly rights protection act in 1996 (《中華人民共和國老年人權益保障法》) and the “fifteenth” outline plan on the development of ageing services in 2001 (《中國老齡事業發展“十五”計劃綱要》(2001-2005年)), incorporating ageing services into national economic and social development plans.

3. Ageing services in China have made considerable progress with the implementation of these initiatives. First is the establishment of an organizational structure for ageing related work. Various levels of the Government have set up working committees on ageing to co-ordinate ageing services and large number of aged people organizations to put into practice self-management, self-service and self-education. Second is the formulation of basic policies and laws on the development of ageing services. Third is the setting up of an old age security system appropriate to China’s situation having regard to national, social, family and individual aspects. Fourth is the rapid development of community old age services, emphasizing ageing services at the community and grassroot levels. Fifth is strengthening the protection of the rights of older people, providing legal sanctions for elder abuse and desertion. Sixth is the gradual enrichment of older people’s spiritual and cultural life, rapid development of education for older people and their increasing community participation in social development.
4. China adheres to the following principles when formulating ageing policies: first, ageing services should tie in with national economic and social development, incorporating ageing services into the strategy for sustainable development; second is ageing services should fit in with socialist market economic system; third is joint family and social support for older persons; fourth is the union of legal and moral sanctions; fifth is raising both the material and spiritual quality of life of older people.
5. The Chinese Government has defined the goal for the development of aged services in the next five years, which is to quicken the pace of developing ageing services, with emphasis on resolving outstanding problems, and bringing ageing services to new levels so as to build a society for all ages. There are three implications for this goal: first is raising the quality of life of older persons, gradually realizing the UN principles of “independence, care, participation, self-fulfillment and dignity” for older persons. Second is forging good inter-generational relationships, promoting harmonious social development. Third is promoting a co-ordinated socio-economic development to serve the greater sphere of reform, development and stability.