



联合国人口基金
驻华代表处
政策简报系列

公平和健康的老龄化 促进中国可持续发展

概要

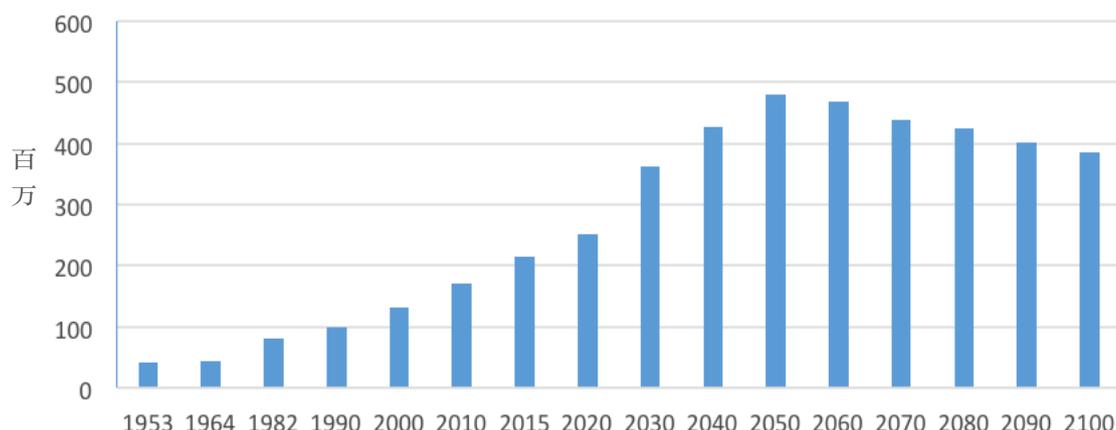
人口老龄化正以前所未有的速度在全球发展，这是生育率降低和预期寿命提高这两大基础性人口趋势发展的必然结果。

目前全球60岁及以上人口的比例达九分之一，预计到2050年比例将达到五分之一，人口老龄化现象不容忽视（UNFPA and HAI, 2012）。人口老龄化发生在各个国家和地区，发展水平

不尽相同。发展中国家发展速度最快，包括有大量年轻人口的国家。在目前老年人口超过1000万的15个国家中，7个是发展中国家（UNFPA and HAI, 2012）。

目前，中国的老年人口数量居世界之首。中国的老龄化具有三大特征：老年人口规模巨大、老年人口数量和比例快速增长和高龄老人（80岁及以上）增速更快。60岁及以上人口从2000

图1：中国60岁及以上人口（1953-2100）



数据来源：中国人口普查（1953-2010），中国国家统计局（NBS）；联合国经社事务部（UNDESA）人口司（2017），《世界人口展望》2017修订版；自定义数据通过以下网站获取：<https://esa.un.org/unpd/wpp/DataQuery/>，获取时间：2017年8月30日。

年的1.3亿（10%）增长到2015年的逾2.14亿（15%），预计到2050年将达到4.78亿（35%）（UNDESA, 2017）。届时全球每四位老年人中，就有一位是中国人。中国的老龄化进程很快，老年人口比例翻一番，即从2000年的10%增长到2025年的20%，中国只需要25年。实现这种老年人比例翻一番，法国用了115年，瑞典用了85年。中国的高龄老人，即80岁及以上老人，目前占有所有老年人数量的13%，预计到2050年将达到30%。尽管老龄化在全球范围日益普遍，但是中国的老龄化因为上述原因，与其他国家有所不同。

而且，中国老龄化现象在经济发展过程中比其他国家出现得时间早很多。实际上，中国于2000年正式进入老龄化社会（即其60岁及以上人口首次至少占总人口的10%），当时人均国内生产总值仅为日本跨过这一门槛时的7%。尽管2010年，15-64岁人口与64岁以上人口的比例为9:1，到2050年这一比例将不足3:1。快速老龄化使中国没有足够的时间为应对人口老龄化做好准备。

快速老龄化的后果

虽然没有实证研究完整地解释社会经济进步与人口老龄化之间的关联，但一致认为基于年龄的不公平将阻碍发展，并且老龄人口的增加会直接导致卫生支出增加。

不公平现象在老年阶段会被放大。联合国人口基金驻华代表处支持的一项研究发现中国城市和农村地区间、东部沿海发达地区与中部和西部相对落后地区间、男性和女性老年人间长期存在巨大不平等（杜鹏等，2016）。很可能的情况是，随着老年人口比例提高，需要解决更为严峻的代际之间不公平，从而需要公共

在致力于实现“不让任何人掉队”和全世界共同繁荣的《2030年可持续发展议程》中，快速增长的老年群体是弱势群体之一，需要针对其制定以权利为基础的规划，将老龄化放在国家发展议程的优先地位。保证老年人参与并从国家发展中平等受益有助于实现国家的可持续发展目标（SDGs）。实际上，老年人必须充分参与发展进程并分享发展成果的原则源自1994年开罗国际人口与发展会议的《行动纲领》（ICPD PoA），并在《马德里老龄问题国际行动计划》（MIPAA）中被再次强调。这些原则会在全球未来15年努力实现2030年可持续发展议程目标中进一步重申。

中国社会经济快速发展，全体老年人的福祉都有所改善。中国政府提高了养老金和医疗保险的覆盖范围和报销水平，鼓励志愿者照顾老年人，并投资建设老年社区中心（HAI, 2015）。然而，因社会、经济、文化和地理背景迥异，不同的老年群体在健康、安全和参与方面的不平等近年来既没有消失，也没有减少。这需要

对城市规划中的公平维度加大关注，尤其是加大对老年人口中的弱势群体的保护。除非落实充足的应对措施，否则这一局面将会持续存在，对中国实现可持续发展目标产生负面影响。

在《2015年全球老龄观察指数》的96个观察国中，中国排在第52位（HAI, 2015）。在健康状况、收入安全、能力和支持性环境四个领域中，中国在前两个领域中排名都不高。尤其是在收入安全方面，中国排75位，位于倒数四分之一。

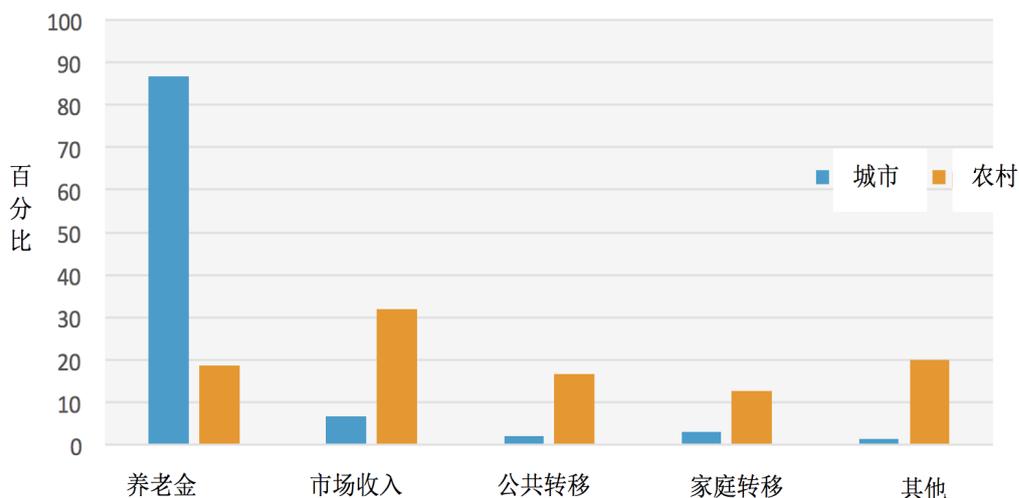
城市 and 农村地区之间、东部与中等和西部地区之间、男性和女性老年人之间以及代际之间存在的^{不公平}最终需要更多公共预算，家庭提供更多资源予以解决。通过定期收集和分析数据，监测趋势，并基于证据来制定政策是应对中国快速变化的老龄化形势的最有效的方法。

财政和家庭提供更多的资源。但是，由于资源的稀缺，维护代际和谐和代际公平需要平衡老年人和年轻人间的需求。

不公平现象有深层原因。例如：城市和农村地区的老年人收入差距与各自的收入来源密切相关（图2），城市地区老年人主要依靠养老金，而农村地区的老年

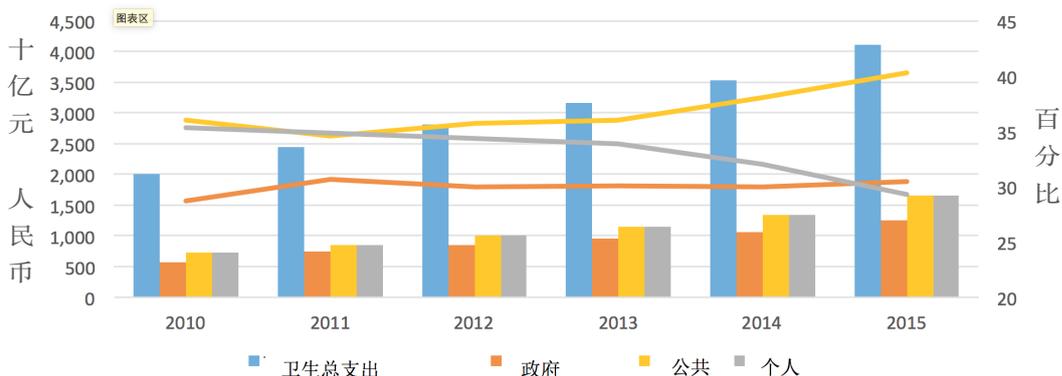
人依需要劳动和/或依靠子女收入转移。这些现实的背后就是养老金体系的差别，城市地区的养老金大多与从事生产活动期间的收入水平有关，但在农村养老金是一个低水平的统一数字。

图2：2010年城市和农村地区老年人收入主要来源构成



数据来源：《中国城乡老年人生活状况抽样调查》，2010

图3：中国卫生支出（2010-2015）（按绝对数和相对数）



数据来源：《妇女和儿童状况统计》，2016

与人口老龄化并行出现的非传染性疾病的患病率和残疾率的激增导致卫生支出增加，需要用更为创新的政策应对来保持老年人的健康。

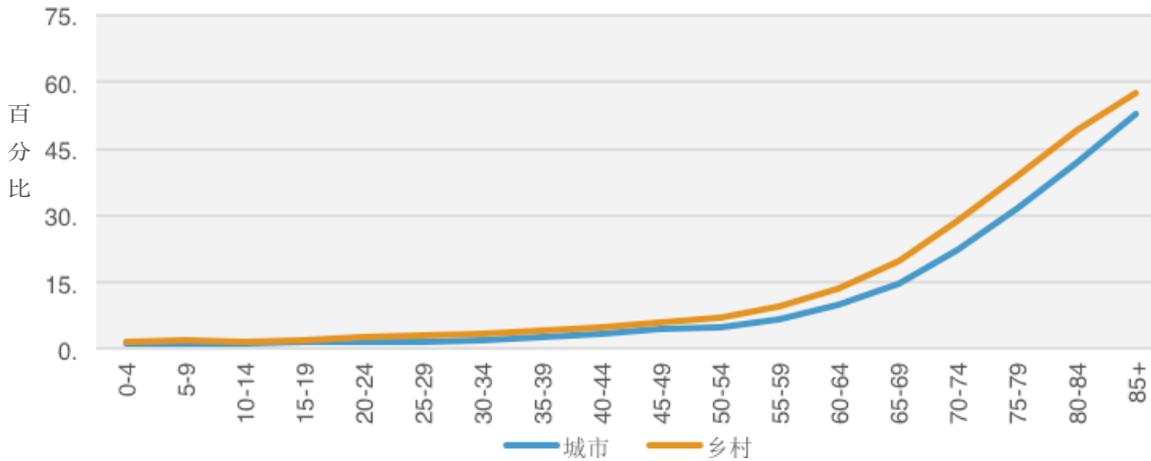
中国在卫生护理方面的投资在过去几年大幅增加（Oxford Analytical, 2017），2010年至2015年期间卫生支出增加了一倍，如下图3所示（按现值测量）。根

据1991-2011年间的八次中国健康和营养调查（CHNS）估计，老年人口与其他年龄组相比，在健康方面的支出增长最快（Jin Feng et al., 2015）。因此，如果没有其他因素的显著干预，老年个体和有老年人的家庭将面临更严峻的经济负担。这一增长势头为2008年以来的卫生改革所抑制。这期间政府和其他部门（社会医疗保障、商业健康保险、捐赠等）的卫生支出增加了两倍多，显著高于个人卫生支出的增长。因此，

个人支出占卫生总支出的比例在2010-2015年大幅下降。

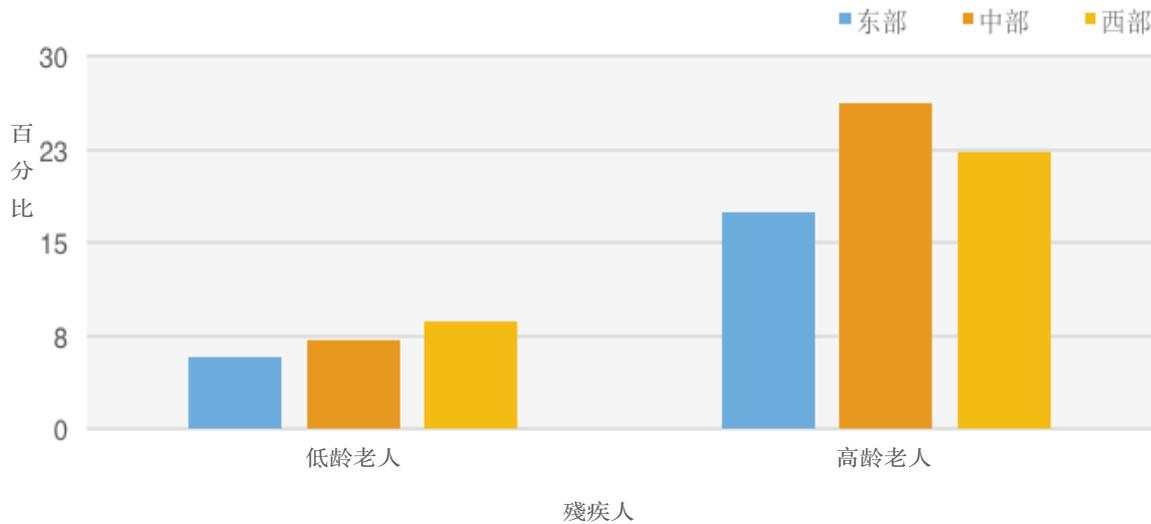
然而，许多老年人自评健康状况低，经常不能获得标准的卫生服务。2010年，只有44%的老年人自评健康，39%自评至少有一种健康问题。男性和女性的数据存在差别，女性自评健康状况比男性差，并更依赖于其他人的照料（中国老龄科学研究中心，2010）。同样，在2012年，很高比例的老年

图4：中国城市和农村分年龄的残疾率



数据来源：Ageing, the Urban-Rural Gap and Disability Trends: 19 Years of Experience in China - 1987 to 2006, 2010

图5：分年龄和地区的中国老年人口残疾率



数据来源：《中国健康与养老追踪调查》，2013年

人口报告称有身体疾病，高血压和躯体疼痛是最常见的原因（中国经济研究中心，2013）。这些疾病很有可能随着非传染性疾病患病率的激增而继续上升，非传染性疾病通常发生在老年人口中。例如：精神疾病、癌症和心血管疾病等目前正在日益严重地折磨着老年人。

老年与残疾率密切相关。中国分别在1987年和2006年举行

了两次国家残疾人抽样调查。调查由包括中国国家统计局（NBS）和中国残疾人联合会（CDPF）在内的16个政府机构组成的领导小组牵头。图4显示了2006年残疾人调查中的农村和城市具体年龄段的残疾率（Xiaoxia Peng et al., 2010）。整体残疾人患病率城市地区为5.29%，而农村地区为6.95%。城市地区和农村地区60岁及以上老年人的残疾患病率要高于10%，

高龄人口激增高达50%以上。农村残疾率明显高于城市残疾率。

如图5所示，残疾率在高龄群体（75岁及以上）中比低龄老年人（60岁-74岁）更高，中部地区和西部地区的残疾率比东部地区更高。

政策建议

近几十年来，随着中国经济的发展，老年人口生活水平大幅度提高。最近，“公平”这一词于2017年首次出现在国务院有关老龄议题的文件中。这表明政府致力于应用循证的政策制定方法，实现公平老龄化。中国推进普惠型医保服务和养老金体系建设，保证老年人能在一定程度上享受社会发展的成果。此外，2015年启动的医养结合试点也是政府提高老年人生活质量的重大举措。

然而，考虑到老年人口中男女、城乡以及中东西部之间在健康、保障和社会参与方面日益加重的不平等现象，政策制定者应该采取以下措施（杜鹃等，2016）：

- 在制定健康促进计划时，决策者应特别关注弱势群体，尤其是具有多种不利因素的群体；
- 减少老年人口健康差异的政策措施应着眼于整个生命历程，将健康的概念纳入到所有国家和地方政策之中。制定相关政策，满足老年人口越来越高的医疗和长期照护需求，特别是上文提到的主要弱势群体的需求；
- 投资中国的社会保障体系，

扩大养老金覆盖面，尤其是提高农村和低收入城镇居民的生活水平；

- 地方政府和省级政府应出台有针对性的城市规划战略，在关注经济发展的同时，也为劳动力市场中缺乏比较优势的群体，特别是即将退休的员工和农村人口提供补偿性的措施；
- 制定有利政策，吸引私营部门投资，与专业社会工作者一起提供必需的社会服务；
- 扩大终身学习机会，特别注重提高老年妇女的参与程度。还应探索创新方式，通过终身学习和新型就业和参与形式，调动并利用老年妇女的现有经验和知识。除了终身学习，还应加强在其他各领域为改善中国农村地区的社会文化生活进行投资，减少城乡地区老年人之间的差异；
- 建议给予农村老年人额外的养老津贴，使他们能达到城镇老年人的最低生活标准，而不再需要在到达退休年龄之后仅因较低的养老金收入而继续工作。

可持续发展目标的变革性愿景，是共同努力消除贫穷、确保和平及公平，在发展过程中“不让任何人掉队”，要求有政策去提供，有工具去度量老年人的福祉（HAI，2015）。要实现这一紧迫性目标，需要系统地开展工作：

- 推动获取关于人口动态的分年龄和分性别的可靠数据。倡导老龄化数据所有者之间的交流与整合并提供技术援助，建立老龄化核心指标，进一步促进中国老龄化研究与循证，制定老龄化规划和政策
- 为国家制定以权利为基础的老龄化规划和政策开展倡导和政策咨询，以便老年人能够平等地参与和受益于国家发展
- 应用信息与通信技术开展创新活动支持居家养老，关注社区医养结合，支持未来政策的完善和发展，开发支持国内和国际交流的范例（联合国人口基金和中华人民共和国商务部，2016）。

结论

中国人口老龄化前所未有、不可逆转，如果使与其相应的社会和经济成本增高的风险得以有效缓解，公平和健康老龄化将会是推进可持续发展的最有力的驱动力之一。

政府正致力于保证老年各群体中不同年龄组福利的公平性，联合国人口基金（UNFPA）将继续与国内合作伙伴一起，制定基于事实和数据、以权利为基础的政策，应对中国快速的老龄化。公共部门和私营部门的共同努力和合作是必须的。要更大限度地发挥私营部门的作用，发挥其创新的潜力，更好地为老年人服务。

参考文献

- “Ageing adds urgency to China's economic transition”, Oxford Analytical, 17 August, 2017.
- UNFPA and HAI, Ageing in the Twenty-First Century: A Celebration and A Challenge, New York, 2012, p. 12.
- 中国经济研究中心，《中国健康与养老追踪调查》（CHARLS），北京，2013。
- 联合国人口基金和中华人民共和国商务部，国别方案文件（2016-2020），北京，2016，第20页。
- 杜鹃等，《老年公平在中国》，北京，2016。
- HAI, Global Agewatch Index 2015 Insight Report, UK, 2015, p. 10, 14.
- Jin Feng, Pingyi Luo, Yangyang Yu, “Health Care Expenditure over Life Cycle in the People's Republic of China”, Asian Development Review, 2015, 32(1): 192.
- 中国老龄科学研究中心，《中国城乡老年人调查》，北京，2010。
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2017), World Population Prospects: The 2017 Revision, custom data acquired via website <https://esa.un.org/unpd/wpp/DataQuery/>, accessed on August 30, 2017.
- Xiaoxia Peng, Shige Song, Sheena Sullivan, Jingjun Qiu and Wei Wang, “Ageing, the Urban-Rural Gap and Disability Trends: 19 Years of Experience in China - 1987 to 2006”, 2010. Available at <http://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0012129>.

关于联合国人口基金

联合国人口基金(UNFPA)致力于在这个世界实现每一次怀孕都合乎意愿，每一次分娩都安全无恙，每一个年轻人的潜能都充分发挥。目前，联合国人口基金和国内合作伙伴正在共同执行中国政府与联合国人口基金第八周期国别方案(2016-2020)，旨在加强政策环境，推动性与生殖健康和权利的普及，尤其是针对年轻人和弱势群体；应对性别暴力和性别歧视的性别选择；促进人口动态在政策制定和规划中的融合。

联合国人口基金驻华代表处

地址：中国北京市朝阳区亮马河南路14号塔园外交办公楼1-161
电话：86 10 6532 0506
传真：86 10 6532 2510
网站：<http://china.unfpa.org/>

联合国人口基金 (UNFPA)
微博账号二维码



UNFPA

Delivering a world where every pregnancy is wanted every childbirth is safe and every young person's potential is fulfilled

UNFPA

在这个世界实现
每一次怀孕都合乎意愿
每一次分娩都安全无恙
每一个年轻人的潜能
都充分发挥