

# 论人口老龄化背景下的湖北省社会福利发展策略

梅志罡\* (华中师大社会学系/社会福利研究中心)

**[内容提要]** 本文根据 2003 年人口变动抽样调查和有关人口普查统计资料, 针对湖北省人口老龄化发展的现实状况, 提出了人口老龄化背景下的湖北省社会福利发展策略。

**[关键词]** 人口老龄化 社会福利发展策略

人口老龄化是一个具有全球化意义的重大课题。伴随着社会现代化的进程, 我国业已进入了人口老龄化加速发展的时期。未雨绸缪, 及时研究人口老龄化的中国意义, 寻求人口老龄化的实际有效的社会策略, 是我们全面建设小康社会的题中应有之意。本文从湖北省人口老龄化的实际情况出发, 提出并探索人口老龄化背景下的社会福利发展策略的课题。

## 一、湖北省人口老龄化的基本状况

2003 年底, 湖北省总人口为 6001.7 万人, 比 2002 年增加 13.9 万人, 增长速度为 0.23%, 与 1990-2000 年两次普查间的年平均增长速度 0.95% 相比, 降低 0.73 个百分点。事实是, 湖北省人口出生水平经过 20 世纪 90 年代的大幅下降, 到 2000 年已降至 10% 以下后, 近几年一直稳定在 8.5% 左右的较低水平, 人口发展已进入一个低水平增长的时期。与此相伴随的是人口老龄化速度加快。2003 年湖北全省总人口中, 0-14 岁人口为 1420 万人, 占 22.11%; 15-64 岁人口为 4254 万人, 占 70.88%; 65 岁及以上人口为 420.7 万人, 占 7.01%。与 2002 年相比, 0-14 岁少年儿童人口的比重下降 0.07 个百分点, 65 岁及以上老年人口的比重则上升 0.23 个百分点。老年人口的比重与 1990 年的 5.5% 和 2000 年的 6.31 相比分别提高了 1.51 和 0.7 个百分点。从老年人口的总量来看, 2003 年达到 420.7 万人, 比 2000 年的 376.1 万人增加 44.6 万人, 增长 11.86%, 年均增加 3.95%, 1990 年到 2000 年十年间老年人口增加 76.9 万人, 年均增加 2.57%, 可见近几年湖北人口老化速度明显加快, 已经步入老龄化社会的前夜, 人口老龄化已经成为湖北省情的一个基本的社会事实<sup>(1)</sup>。

## 二、湖北省人口老龄化的社会福利需求

人口老龄化速度加快, 带来的社会问题是多方面的, 但从社会福利的角度来看, 主要反映在两个方面。一是老年空巢家庭明显增多。调查资料显示, 2003 年全省家庭户中, 65 岁以上老年人单独生活的家庭户占 22.63%, 与 2000 年的 18.75% 相比增加 3.88 个百分点, 人口老龄化速度加快, 老年空巢家庭的增多, 使传统赡养老人的家庭形式受到严重冲击, 老有所养问题成为社会经济发展不容忽视的一个重要问题。

二是农村老年人口养老保障问题突出。2003 年我省农村 65 岁及以上老年人口占总人口的比重上升迅速, 比重达到 7.9%, 比全省的 7.01% 高出 0.89 个百分点。农村人口出生率近几年出现大幅度下降, 农村青壮年外出人口增加是引起老年人口比重上升的重要原因。据 2003 年乡村外出人口调查, 外出半年以上人口占乡村户籍总人口的比重已达到 24%, 外出人口中, 15-64 岁人口所占比重达到 93%。农村老年人口比重上升, 使农村养老保障问题日益突出。因农村老年人无固定的养老收入, 且青壮年子女大多外出, 生活风险和困难程度都要比城镇老年人高。近几年城镇的社会保障改革取得了重要进展, 城镇居民最低生活保障制度的建立为城镇老年人确保基本生活提供了最后一道防线。但在农村年老丧失劳动能力的农民, 除部分土地收入来自家庭的赡养外, 没有固定的养老收入, 养老风险很大, 有的连基本生活都无法维持。农村养老保障问题已日益显现出来, 成为全面建设小康社会面临的一个重要社会问题。

\*作者简介: 梅志罡, 男, 1968 年 5 月生, 河南新野人, 华中师大社会福利研究中心副主任, 社会学系应用社会学教研室主任, 副教授, 政治学理论在职博士。主要研究方向是社会政策与公共管理、社区理论与应用等

<sup>(1)</sup> 本文人口数据资料来源于湖北省统计局计算中心, “湖北人口发展值得关注的几个问题”  
<http://210.72.44.243/asp/list.asp?id=477>

事实上,如果我们对老年人的社会需求进行简单的分析,我们就可能更进一步地理解人口老龄化所带来的社会福利需求的变化。

总的来说,老年人的需求既有生理性的,又有社会性的;既有物质的,又有精神的。美国著名的人本主义心理学家马斯洛把人的各种需求归纳为五个层次,这就是生理需求、安全需求、尊重需求、归属与爱的需求和自我实现的需求。老年人也有这五个层次的需求。

第一,生理需求。这是一切需求中最基本、最优先的一种需要。老年人的生理需求有其特殊之处。在食物方面,老年人更注重保健,对饮水和空气环境的需求也更讲求洁净、新鲜、卫生;在服装方面,老年人需求与自己年龄相符的服饰,讲求宽松、轻便、保暖、透气和适用;由于其身体机能的衰退,老年人更需要方便、舒适、无障碍的卫生间;老年人对性的需求虽已不象中青年那样强烈,但依然是一种本能的需求。

第二,安全需求。老年人的安全需要较之其他人群更为迫切,尤为集中在医、住和行这三个方面。在医疗康复保健方面,老年人希望老有所医、老有所乐、健康长寿。一旦生病,希望能及时得到治疗,能就近看病和看好病;还希望生病期间身边有人护理和照顾;另外就是希望有人指导他们加强平时的健康保健,使其不生病或少生病。老年人的居室要求稍宽敞一些,以便于行走和活动,室内要求通风、干燥、透光;内部设施要便于老年人使用和行动,比如卫生间要有扶手和坐便器之类,楼道要安装栏杆和扶手,以防其摔倒;居住楼层不宜太高,以便于老年人进出和下楼活动。老年人出行的安全尤其重要,一般需要有人陪护,以防途中摔倒或犯病,公共场所和交通工具也需设老人专座或老人通道,保障老年人出行的安全。

第三,归属与爱的需求。一个人在社会生活中,他总希望在友谊、情爱、关心等各方面与他人交流,希望得到他人或社会群体的接纳和重视,老年人尤其如此。首先,他们需要家庭的温暖,子女的孝顺,享受天伦之乐;其次,老年人也需要参与社会活动,渴望与邻里、亲朋好友的接触和交流,害怕孤寂;还有,老年人也有爱情需求,特别是一些丧偶老人,希望能有一个伴侣与之相濡以沫,共度晚年。

第四,爱与尊重需求。一个人在社会上总希望自己有稳定、牢固、强于他人的社会地位,需要自尊和得到他人的尊重。老年人特别爱面子,自尊心强,特别需要别人对他的尊重,对于他人对自己的态度尤为敏感。这种尊重需求往往也会延伸为老年人注重自己在知识和修养方面的提高,对自身形体、衣着装扮的关注等等。

第五,自我实现的需求。人们希望实现自己的理想和抱负,充分发挥个人的聪明才智和潜在能力,取得一定的成就,对社会有较大的贡献。老年人也希望为社会做一些力所能及的事情,充分发挥自己的潜能和余热,实现自身的价值或未完成的心愿,也从中体验到成功的喜悦和满足感。

根据对老年人社会需求的分析,我们可以清楚的看到,老年人的社会福利需求主要集中在养老、医疗等问题的经济保障,更需要提供大量的日常生活照料和帮助等。

在这种情况下,借鉴世界上一些福利型国家和地区的经验,结合我国的国情,开展和加强社区养老助老服务,满足老年群体的多方面需求,已经成为当务之急。

### 三. 湖北省人口老龄化背景下的社会福利发展策略

针对湖北省人口老龄化的现实状况和老年人社会福利需求的实际情况,结合湖北省社会经济发展的现实要求,我们对于人口老龄化背景下的湖北省社会福利发展提出如下的发展策略建议:

#### 1、加快建立湖北省社会福利体制的法律体系

立法先行是福利制度作为社会政策和国家制度安排的特征的具体体现。我国社会福利发展在长期实践中,均缺乏法律的规定性,这给社会福利发展带来一系列问题。要使社会福利发展走上规范化的轨道,建立起与经济和社会发展相适应的具有现代意义的社会福利体系,就必须制定一系列适应我国实际情况的有关社会福利的法律法规。这方面首先是要制订《湖北省社会福利条例》和《湖北省社会福利促进条例》等,依法调整社会福利关系;其次是要根据社会福利发展的需要,依法制定《湖北省养老保险办法》、《湖北省农村合作医疗办法》、《湖北省社会救济工作办法》等;再次根据地区之间经济发展和社会结构等方面存在不平衡性的特点,各地可根据当地实际情况,在与全国性法律,法规不抵触的前提下,制定相应的地方性法规或规章,尤其是社会保险方面的法规或规章,以利于当地社会福利工作的更

好地开展。

## 2、多种形式筹措社保资金，建立国家、地方和个人三位一体的投资结构

建立湖北省社会福利体制，资金筹措是重要问题。社会福利基金主要来源于国家财政、地方财政和参保人三方。国家和地方政府承担着公共财政的职能，无论从其作为收入再分配的主体来讲，还是从其维持社会稳定及经济正常发展来讲，都要求国家财政、地方财政在社会福利基金中承担责任，需要尽快建立相应的社会福利制度，进行社会福利资金的积累储备。目前财政投资社会福利基金的渠道有两个，其一是可以考虑通过财政转移支付，归还国家在工业化过程中占有的企业福利准备金和从农村掠走的 6000 亿元资金；其二可以考虑将国有企业出让收益的合理部分和农村土地补偿费、土地使用费、农业税、农业产业化经营所得的合理部分纳入法定的社会福利基金渠道。当然，广大城乡居民也应该合理负担社会福利基金中的个人对等承担部分，共同构筑社会福利发展的资金来源。

## 3、规范社会福利发展，完善社会福利发展的管理和监督机制

加快建设社会福利体制，必须将之纳入规范化发展轨道。因而，必须强化国家尤其是各级政府对社会福利发展的行政管理和监督，完善社会福利发展的管理和监督机制。这其中一是要完善管理体制，即要使社会福利发展的行政管理与基金管理、业务管理相分离，政府主要负责行政管理；要在建立统一的社会福利机构前提下，明确相关部门的管理职能并进行有效地协调；要针对不同的社会福利项目，完善相应的管理制度，明确不同的管理内容和重点并使管理程序化和规范化。二是要强化监督机制，主要包括强化国家权力机关对其的监督，如中央权力机关对执法情况的监督，地方权力机关尤其是县、乡级人大对当地政府开展社会福利工作的具体监督等；强化政府自身对其的监督，如上级政府社会福利职能部门对下级政府相应职能部门监督、同级政府及审计等部门对社会福利职能部门的监督等；强化社会福利行政职能部门对相应的业务管理部门和基金营运机构的监督；利用行政诉讼等司法程序进行监督；重视社会监督，如新闻媒介监督及群众监督等。监督的重点是社会福利的目标落实情况、依法进行行政管理情况和基金运行情况等方面。

## 4、建立城乡社会养老保险机制，解除老龄化社会养老之忧

在人口老龄化高峰到来之前，我们如果不未雨绸缪，普遍建立以保障老年基本生活为目的的养老保险制度，将很难平稳度过人口老龄化高峰。推行社会养老保险，重点在于农村。湖北省是一个农业大省，解决好农村养老问题，就等于解决了大部分老年人的基本生活问题，安定了大多数人的心。事实上，农村经济体制改革以来，绝大多数农村人口已解决温饱奔向小康，湖北农村大部分地区已经具备逐步建立低标准社会保险制度的条件，可以有效地增强农村养老的安全性。实践证明，在农村有条件的地区建立社会养老保险制度，不仅必要，而且可行，对解除农民后顾之忧、落实计划生育基本国策、引导农民消费、积累建设资金、促进农村经济发展和社会稳定具有重要意义。

## 5、积极推进医疗体制改革，大力发展农村合作医疗事业，构建老龄化社会健康的基本保护屏障

积极推进医疗体制改革，在城市建立社区化的老年医疗保健机构。为方便老年人就诊和康复保健的需要，应本着小病不出社区，健康保健日常化的原则，在社区内开设老年门诊、家庭病床、保健中心或兴建老人医院、老年康复保健站等，以减轻老年人在病中挤车、排队、耽误治疗和日常健康保健无人指导的压力，有利于老年人的身心健康。

加强农村卫生服务体系建设，逐步建立新型的农村合作医疗制度和医疗救助制度，重新建立起“以防为主”的卫生防疫体系和医疗保健体系，构建农民健康的基本保护屏障，从而不仅能够更好地避免农村爆发流行病的危险，也使农村医疗全面走向社会化，改善农民的医疗条件，使农民能够更多的享受公共产品，更好的确保农村全面发展。

6、积极推进惠及城乡的最低生活保障制度的建立，巩固完善农村“五保”供养制度，确保城乡老龄人口中最贫困人口的基本生活。这也是着力构筑的社会福利体制的最低端一道保障线，是社会福利的最基础的要求。

## 参考文献:

- [1] 梅志昱，“论我国农村社会福发展的历史逻辑与现实境遇”，<http://www.ccrs.org.cn/NEWSg1/ReadNews.asp?NewsID=7581>
- [2] 杨贵庆.城市社会心理学[M].上海: 同济大学出版社, 2000年8月。

[3] 阎德学等. 21 世纪的健康主题, 老年心理保健 [M]. 北京: 科学普及出版社, 2000 年 10 月。

[4] 萧振禹. 养老, 你指望谁 [M]. 北京: 改革出版社, 1998 年 3 月。

文章来源: 作者投稿

中国社会学网 [www.sociology.cass.cn](http://www.sociology.cass.cn)