

# 石景山区人口老龄化及其对社会保障的影响分析

姜红艳

**摘要** 目前石景山区正处在“全面深度转型、高端绿色发展”阶段,全面建设国家级绿色转型发展示范区,而社会保障体系尤其是养老保障体系建设是其中的重要组成部分。本文通过对石景山区五普、六普及2011年至2013年的年度人口抽样数据进行对比分析,寻找石景山区老年人口发展趋势、特点及人口老龄化引发的一系列问题与挑战,并就此提出相应的解决办法。

**关键词** 石景山区 人口 老龄化

所谓人口老龄化,是指人口年龄结构中60岁以上或65岁以上老年人口在总人口中所占比重超过一定数量后并继续增高的过程。人口老龄化就是老年人口占总人口的比重不断上升的过程,也是人口年龄结构老化的过程,是近代人口再生产过程中所出现的一种人口现象。据联合国有关规定,一个国家65岁以上的老年人在总人口中所占比例超过7%或60岁以上的人口超过10%,便被称为“老年型”国家。目前世界上许多国家以及或者即将步入“老龄型国家”的行列,人口老龄化已成为当今世界一个普遍关注的社会问题。

## 一、石景山区人口老龄化的发展趋势及特点分析

其一,石景山区老年人口演变的基本趋势。

石景山区人口基数大,改革开放以来,人民生活水平日益提高,医疗卫生条件得到明显改善,人口预期寿命日益延长,老年人口逐年增加。到2013年,北京市人口变动情况抽样调查结果表明,石景山区65岁以上人口为6.6万,占全区常住人口的比重达到10.2%;2010年全国第六次人口普查时,石景山区65岁以上人口为6.0万,占全区常住人口的比重为9.8%;2000年全国第五次人口普查时,石景山区65岁以上人口为3.8万,占全区常住人口的比重为7.8%。可见,按照国际通用标准,石景山区早在五普时期,就已经进入老龄化社会。

2000年~2010年,十年间,石景山区65岁及以上老年人口从37709人增加到59511人,平均每年增加2180人,年均增速达到了4.7%,较常住人口年均增速的2.3%高出了2.4个百分点。人口老龄化问题是石景山区现阶段面临的主要人口问题,也是人口发展战略中需要重点关注的问题。在老龄人口中,石景山区80岁以上的高龄老年人口平均以每年12.26%的速度增长,高龄人口已从2000年的3301人增长到2010年的10492人,十年间增长了2.2倍。

其二,石景山区人口老龄化特点。

(1) 人口老龄化发展速度快。2013年人口变动情况抽样调查结果表明,2013年末石景山区65岁及以上人口为6.6万人,占常住人口比重为10.2%。北京市65岁及以上老年人口达到194.5万人,占常住人口的比重为9.2%。可见,石景山区老年人口占比高出全市1个百分点。与2010年第六次全国人口普查时相比,65岁及以上人口增长0.6万,常住人口的比重增加了0.4个百分点。与2000年第五次全国人口普查时相比,65岁及以上人口增长2.8万,占

常住人口的比重增加了2.4个百分点,老年人口数量和比重显著增加。

(2) 老年人口高龄化趋势明显。对石景山区六普人口数据中65岁及以上老年人口按年龄进行分组,共分成7个年龄组,其中,65~69岁人口占65岁及以上老年人口比例为27.7%,较五普时的47.3%减少了19.6个百分点,下降比例明显;而75~79岁和80~84岁年龄组所占比例分别为23.9%和12.1%,较五普时分别提高了9.4和6.3个百分点,其他高龄年龄组较五普期间也均有不同程度的增长。可见,老年人口中的高龄人口占比较五普时增长明显,而仅65~69岁年龄段人口较五普时减少明显,表明老年人口高龄化趋势已非常明显。

(3) 老年人口区域分布不均衡。从绝对数看,老年人口最多的八角街道65岁以上老年人口数为11676人,老年人口最少的广宁街道老年人口数为1792人,相差5倍多,各街道老年人口区域分布状况十分不平衡。从老年人口分布密度看,石景山区老年人口平均分布密度为705人/平方千米,各街道也出现了分布不均衡的现象。其中,金顶街和八角街道老年人口密度分别为2163和2131人/平方千米,是老年人口密度最大的两个街道;而五里坨街道老年人口密度只有84人/平方千米,差距也非常悬殊。

(4) 外来人口青壮年多,延缓了老龄化进程。六普数据显示,石景山区常住人口为616083人,常住外来人口为206493人,常住外来人口占全区常住人口的比重为33.5%,占比达到1/3多;其中,15~64岁的常住外来人口为182615人,占常住外来人口的88.4%;65岁及以上的老年人为5316人,占常住外来人口的2.6%,外来人口中的青壮年占到近九成,外来人口的增加在一定程度上延缓了人口老龄化进程。

## 二、石景山区人口老龄化引发的问题与挑战

(1) 高龄化的老年人口导致社会救助需求增加。人口老龄化的重要表现之一就是老年人口自身的高龄化,即老年人口的年龄结构向高龄化发展。石景山区80岁及以上的老年人数量相对于60岁及以上的老年人口数量的比例由2000年的5.7%上升到2010年的12.6%,十年间占比提升了一倍多。高龄老人由于年纪增大导致健康水平明显下降,生活的自理能力也随之下降,成为病残的高发人群。他们需要更多的经济扶持、医疗保障和社会救助,从而对老年社会保障和社会服务体系提出新的要求。

(2) 快速增长的老年人口扶养比加重了赡养负担。老年人口扶养比是从经济学角度反映人口老龄化社会后果的动态指标,即老年人口与劳动年龄人口的比例,通常用百分比表示。随着石景山区老龄化社会的到来,石景山区人口扶养比变化比较明显,60岁及以上老年人口的扶养比从2000年的11.8%上升到2010年的13.5%,大幅度升高的老年人口扶养比例加重了劳动人口的赡养负担,这是石景山区养老保障必将面对的一个严峻考验,它将会影响石景山区经济社会的可持续性发展。

(3) 人口老龄化对养老保险造成巨大压力。人口老龄化不仅是老年人占总人口的比例不断提高的过程,而且也是养老金领取者与缴纳养老保险费的在职职工的比例不断提高的过程,从而对养老保险基金的平衡产生直接的影响。在人口老龄化过程中,退休人口增加的速度一般要快于总人口的增加速度。根据石景山区第五次和第六次人口普查和《石景山区统计年鉴》的资料计算,在十年,石景山区老年人口以年均4.7%左右的速度增长,而离退休人员与在职职工人数比例呈逐年下降趋势,离退休退休总费用逐年攀升,因此退休人口的快速增长对养老保险金的供给产生了巨大的压力。

(4) 人口老龄化影响着经济结构、就业结构。一般来说,在人口规模、经济规模和技术条件一定的情况下,人口老龄化会减轻就业压力,提高就业水平。然而,人口老龄化也会造成劳动力比例的下降,产生劳动力供给不足的新矛盾。虽然石景山区目前有丰富的劳动力资源,那是以前人口高增长带来的“人口红利”,且随着人口老龄化进程加快,必将造成劳动力相对不足的问题。另外,老龄人口的再就业或多或少地影响着适龄劳动者的就业机会。由此,人口老龄化会导致劳动生产率和经济增长的下降。

## 三、石景山区养老服务目前存在的问题

随着老龄化形势的快速推进和老年人养老服务需求的日益增多,石景山区目前养老服务存在以下突出问题:

(1) 社会化养老压力加大。老龄化和高龄化的发展趋势使独生子女家庭的养老支持能力开始受到日趋严峻的挑战,目前已形成“4-2-1”的“倒金字塔”家庭结构,一对夫妇要供养4个老人和1个孩子,不论是家庭收入,还是时间和精力,都难以满足老年人的养老需求。许多独生子女父母过早地步入“空(下转第23页)”

的规范设置和养护)及各种突发事件应急处置(河面油污、绿萍水葫芦爆发等)。目前一些承担河道养护作业的企业人员往往缺乏一定的知识和专业背景,不可避免地影响到服务质量和效率。

(4)在市、区管河道养护作业市场化过程中,还存在人员安置的问题。原来各街镇有2000多名以“4050”人员为主的河道保洁员,承担着日常保洁养护工作,随着市、区管河道养护作业市场化改革,河道保洁员的安置问题将直接对社会稳定造成影响。虽然在推进养护市场化工作的过程中,闵行区已提前落实各街镇、莘庄工业区暂停区内河道保洁员招录工作,并结合闵行区“万人就业项目”公共服务类队伍整合进行统一消化和安排,但随着镇村河道市场化培育力度的加大,政府必然面临着人员分流和妥善安置问题。

### (三) 优化措施

(1) 加快推进法制建设。立法先行是政府购买公共服务制度定型、稳定的客观标志。因此,当务之急就是尽快出台《政府采购法实施条例》,一是明确政府购买服务的范围,根据我国香港对公共服务

的分类,河道养护作业领域基本可列入辅助服务类,为确定性购买范围,相关法律法规的出台将为河道养护作业市场化改革提供法律依据。二是明确社会力量承接公共服务委托的资质条件,包括从业人员专业知识条件、社会组织硬件设施和资金等物质条件、社会组织机构设置、行政管理、财务制度和社会声誉等组织条件等,这样就补充了河道养护作业领域承担政府购买服务的企业的资质标准。

(2) 完善配套制度和技术规范。加快推进技术规程、招标文件、合同文本等规范性文件的修订工作,同时明确政府相关部门(水务局、水利管理所)与服务承担方(中标企业)的监督管理职能,如何监管,监管什么,其基本原则和具体制度内容有哪些,要通过制度规范,理顺河道管理部门与具体养护单位在长效管理方面的职责,使管理部门主动将精力集中在核心功能上,切实提高管理能力,同时使养护单位提高河道养护管理专业技能,自觉形成一套“政府承担、定项委托、合同管理、评估兑现”的新型政府提供公共服务方式,各职能单位的工作职责不交叉,

不缺漏,相互配合,形成常态化管理体系。

(3) 强化河道养护作业企业的扶持力度。培育和扶持社会组织健康发展,为社会组织承接公共服务创造良好的平台和环境。要加大对社会组织的资金投入,拓宽其资金来源渠道,夯实社会组织自身参与公共服务的能力和物质基础。积极对社会组织提供相关政策扶持,鉴于目前承担河道养护作业的企业在取得资质条件时间较短,企业人员河道养护专业化程度需进一步提高的现状,河道管理部门应积极组织企业人员培训上岗,提供适量的办公场所和活动场地,引导其尽早完善管理机制,提高其内部治理水平和专业化水平。要逐步帮助企业建立社会责任感,建立社会组织诚信档案,提高其公德水平和行业信誉,降低合作的难度和风险。

(作者单位为上海交通大学国际与公共事务学院)

### 参考文献

- [1] 李堃.政府购买社会组织服务的诉求与存在问题分析[J].齐齐哈尔大学学报,2013(3).

(上接第10页)巢”生活轨迹,传统的“家庭养老”模式的基础变得日益脆弱。

(2) 医疗保障压力加深。老年人体质相对较弱,是一个患病率较高的群体。据有关部门推算,老年人的人均医疗费用支出是其他人员的3~5倍。老年人口的快速增长导致了医疗保障资金需求迅速膨胀,老年人的医疗保险费用总支出占全部人口医保费用总支出的比例不断攀升。老人一旦生病住院,康复所需的时间也相对较长,如何解决老年人的陪护问题,也是一个棘手的难题。

(3) 养老金支出压力加大。随着人口老龄化进程的不断加快,养老金支出的压力将会日益加重。一方面养老标准越来越高,为了不断改善老年人的生活状况,近年来逐步提高了社会养老金标准,今后为了更好地解决“老有所养”问题,养老金支出的总量还会不断扩大;另一方面是离退休职工大量增加,随着退休人员的大量新增,养老金支付的群体将不断扩大,财政负担会越来越重。

### 四、对策建议

(1) 努力扩大社会保障体系的覆盖面。适应人口老龄化、就业方式多样化的特点,完善现有的保障制度,有计划地把应该纳入而未纳入的人切实纳入进来,真正实现“应保尽保”;探索新的制度建设,针对不同群体增加新的保障项目;实行社

会统筹与个人账户相结合,逐步做实个人账户,扩大养老保险的覆盖范围。

(2) 依托社区发展老年服务业。就石景山区而言,为使老年人能够老有所养、老有所医、老有所学、老有所为,应加强社区建设,充分发挥社区组织在老龄事业中的积极作用。在此方面,笔者认为一应加快社区老年服务设施和服务网络的建设。二应通过创作各种老年人喜闻乐见的优秀作品,开办老年大学,丰富老年人的精神文化生活,从而把对老年人的思想工作与开展健康有益的文化体育活动结合起来。

(3) 加强宣传和指导,调动社会各方面力量,完善社会保障体系。发挥市场在资源配置中的基础性作用,打破行业界限,开放社会养老服务市场,采取公建民营、民办公助、政府购买服务等多种模式,鼓励社会力量兴办养老机构。充分发挥专业化社会组织的力量,不断提高社会养老服务水平,促进有序竞争机制的形成,实现合作共赢。

(4) 进一步加大财政投入。根据北京市政府发布的京政办发〔2013〕32号《关于加快推进养老服务业发展的意见》以及与之配套的《关于加快本市养老机构建设的实施办法》相关规定,要增加养老机构建设并对社会资本养老投建的养老机构给予鼓励和扶持等,势必加大区县

政府的财政支出,规范相关预算,进一步提高社会保障支出的比重。

(作者单位为北京市石景山区统计局)

### 参考文献

- [1] 国务院.中国老龄事业发展“十二五”规划[DB/OL].中央政府门户网站, www.gov.cn, 2011-9-23.
- [2] 北京市民政局.北京市“十二五”时期老龄事业发展规划[DB/OL].北京民政网站, www.bjmzj.gov.cn, 2011-10-20.
- [3] 北京市石景山区人民政府.石景山区国民经济和社会发展的第十二个五年规划纲要[Z].石政发〔2011〕9号, 2011.
- [4] 洪国栋.中国的人口老龄化问题及其对策[J].人口研究, 1997(4).
- [5] 卢元.关于养老保险可持续发展的若干思考[J].市场与人口分析, 1998(6).
- [6] 柳清瑞, 苗红军.人口老龄化背景下的推迟年龄策略研究[J].人口学刊, 2004(4).
- [7] 曾毅.中国人口发展态势与对策探讨[M].北京:北京大学出版社, 1994.
- [8] 安慧.北京老年人口特征分析, 北京市经济社会统计报告(上册)[M].同心出版社, 2011.
- [9] 石景山区第五次人口普查办公室.北京市石景山区2000年人口普查资料[Z].2002.
- [10] 石景山区第六次人口普查办公室.北京市石景山区2010年人口普查资料[Z].2012.

(上接第11页)为江浙地区,但两者的文化还存在较大区别。江苏一马平川,故而人士安居本土,不求闻达;浙江山多地少,人士多外出闯荡。即使到了改革年代,也是如此,江苏的谪居者是离土不离乡的苏南模式,而浙江的狂者从国内闯到国外,到处开拓。江苏的地理条件优于浙江,而人均GDP却比浙江少,有所不为,不敢闯荡也是原因之一。正是这种一方水土养一方的原因,带有江南人的柔弱使南通在经济中也易出现不敢闯荡的劣势。

### 五、南通目前产业发展存在的问题

一是服务业占比偏低,产业结构亟待优化。二是工业发展相对偏慢,进位争先压力加大。三是高效规模农业占比较低,农业产业有待提档升级。四是城市化滞后,现代服务业发展不足。

### 六、促进南通城市发展的战略措施研究

第一,强化沿海意识,充分利用海洋优势,发展临港经济。在全球经济一体化的大背景下,要更加深刻认识沿海区域是南通发展的优势所在、潜力所在,充分利用国际国内两种资源、两个市场,以沿海

地区的大开发、大开放加速融入国际经济大循环,努力增强实力、活力和竞争力。以此作为应对当前形势的战略支撑平台。

第二,顺应经济规律,把发展临港重化工业作为加快沿海产业集聚的重要举措。世界上许多发达工业都是以港口为依托发展临港重化工业而实现繁荣的。南通已进入工业化后期阶段,重化工业是经济发展的必然趋势。我们要紧紧抓住当前我国扩大内需的有利时机,着力转变经济发展方式,采用产业集群的空间组织形式,大力发展高技术支(下转第96页)