

中国式老龄化社会治理

——基于新结构老龄化理论的视角

付才辉 卓唯佳 林毅夫*

【摘要】中国式老龄化作为中国式现代化的“中国之问”与“中国之治”，既有各国老龄化的共同特征，更有基于自己国情的中国特色。走出一条中国特色积极应对人口老龄化道路，实现中国式老龄化社会治理，必须立足反映我国基本国情的禀赋结构，尤其是老龄人口生命历程所经历的过往经济社会文化变迁所塑造的家庭结构、性别结构、教育结构、就业结构、城乡结构与区域结构等老龄人口禀赋结构特征。中国式老龄化社会治理需要与老龄人口结构禀赋特性相匹配，以老龄事业高质量发展为首要任务，构建和改革与之相适宜的老龄就业体系、养老保障体系、养老服务体系、健康支撑体系、适老产业体系。有为政府、有效市场、有情社区与有爱家庭更好地结合，充分发挥老龄人口禀赋结构的比较优势，统筹与协同推进经济社会高质量发展与老龄事业高质量发展，是实现中国式老龄化社会治理现代化的路径。

【关键词】中国式现代化；中国式老龄化；老龄人口禀赋结构；老龄社会治理；老龄事业高质量发展

DOI:10.16775/j.cnki.10-1285/d.2023.05.004

一、中国式现代化进程中的中国式老龄化

中国式老龄化是中国式现代化的重要组成部分。党的二十大确定了以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴作为中心任务，以高质量发展作为中国式现代化的首要任务。中国式现代化，是中国共产党领导的社会主义现代化，既有各国现代化的共同特征，更有基于自己国情的中国特色^①。党的二十大报告明确概括了中国式现代化是人口规模巨大的现代化，是全体人民共同富裕的现代化，是物质文明和精神文明相协调的现代化，是人与自然和谐共生的现代化，是走和平发展道路的现代化^②。中国式现代化打破了“西方中心论”，不再以发达国家为参照系，而是从一个国家自身

* 付才辉（通讯作者），北京大学新结构经济学研究院研究员；卓唯佳，清华大学社会科学学院博士研究生；林毅夫，北京大学新结构经济学研究院院长。本文系马克思主义理论研究和建设工程重大项目和国家社科基金重大项目“中国经济发展模式及其特点研究”（编号：2021MZD015）、国家自然科学基金专项项目“中国经济增长与经济结构转型研究：基于新结构经济学的新范式”（编号：72141301）阶段性成果。

① 《习近平：高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，求是网，http://www.qstheory.cn/yaowen/2022-10/25/c_1129079926.htm，访问日期：2023年9月21日。

② 《习近平在学习贯彻党的二十大精神研讨班开班式上发表重要讲话 强调正确理解和大力推进中国式现代化》，新华网，http://www.news.cn/politics/leaders/2023-02/07/c_1129345744.htm，访问日期：2023年9月27日。

禀赋结构所决定的经济基础以及与之相适应的上层建筑的结构转型来界定自身的现代化，并以相对于前现代社会的性质来识别现代社会的性质，即从人类发展史来看其本质是走出前现代化社会的马尔萨斯陷阱^①。

人口结构转型是人类通过工业化走出前现代化社会的马尔萨斯陷阱的重要标志^②。人口数量和质量变化是人口结构转型最重要的方面。人口数量的增减决定于人口净生育率，即出生率减去死亡率，人口质量的提高决定于教育水平和人力资本积累。随着经济社会的发展，养育能力的上升和养子防老需求的下降，人口出生率一般会先上升然后再下降，而死亡率则会不断下降，人口数量随净生育率先上升后下降。英国是世界上最早完成工业革命从而率先走出马尔萨斯陷阱的国家，也是率先实现人口结构转型的国家。英国从18世纪中叶到19世纪初，出生率不断上升，到1820年达到4.02%，此后又不断下降，到1900年已经下降到2.93%。所有的西欧国家也都在19世纪完成了人口结构转型。西欧的平均出生率从1820年的3.74%下降到1990年的3.08%，人口增长率在19世纪下半叶达到顶峰后持续下降^③。除了人口数量变化之外，随着经济结构不断向资本和技术越来越密集的产业升级，人口质量越来越重要。同样以英国工业革命为例，在以劳动力密集型产业为主导的18世纪下半叶到19世纪初的第一阶段，英国工人的识字率基本保持不变，即便到1841年也只有极低比例工人受雇于那些对识字率有严格要求的职业。到了工业革命后期，教育变得越来越重要，1870年英国颁布了《初等教育法》开始普及义务教育，不过到1971年高等院校入学率也不到15%，到21世纪才快速提升到60%左右^④。老龄化则是经济社会发展导致的人口结构转型的必然趋势，亦是现代化的巨大成就。同样，随着预期寿命不断增长，英国也随之建立了相应的养老金制度，尤其是战后根据经济学家贝弗里奇爵士的研究报告开始推进全民养老保险制度。1950年美国预期寿命也达到68岁，在1965年也出台了《美国老年人法》。1994年德国颁布《长期照护保险法案》，率先为全民覆盖了长期照护保险^⑤。

与英美发达国家老龄化及其社会治理历经长期发展不同，按照国际上通用的65岁及以上人口占比等于或高于7%作为进入老龄化阶段、65岁及以上人口等于或高于14%作为进入重度老龄化阶段的标准，我国在2001年才正式进入了老龄化阶段，却即将进入重度老龄化社会^⑥。中国式老龄化进程快、规模大主要是因为新中国成立后所建立的符合当时国情的中国特色社会主义医疗卫生健康体系并实现了人口预期寿命革命。我国的预期寿命从1949年刚解放时的35岁提高到1978年的65.9岁，虽然1978年时我国的人均GDP尚不及撒哈拉沙漠以南非洲国家的三分之一，是世界上最贫穷的国家之一，但当年我国的预期寿命比中等收入国家的60岁和上中等收入国家的64.4岁分别高出了5.9岁和1.5岁^⑦。根据世界银行的数据，我国2021年的预期寿命首次相当于英国2002年、美国2008年的水平，然而按购买力平价衡量的人均GDP我国2021年的水平仅为英国2002年的44%、美国2008年的32%。换言之，我国在经济水平仅为英美十分之三、四时就取得了其相同的预期寿命成就，这是

① 林毅夫、付才辉：《中国式现代化：蓝图、内涵与首要任务——新结构经济学视角的阐释》，《经济评论》2022年第6期。

② Ashraf, Q, Galor, O. Dynamics and Stagnation in the Malthusian Epoch. *American Economic Review*, 2011, 101(5).

③ [美]奥戴德·盖勒：《统一增长理论》，杨斌译，中国人民大学出版社，2017年版，第46-47页。

④ 林毅夫、付才辉：《新结构经济学导论》，高等教育出版社，2019年版，第929-930页。

⑤ 裴晓梅：《为长期照护筹资——关于长期照护保险试点的研究》，北京科学技术出版社，2021年版，第130-132页。

⑥ 杜鹏、李龙：《新时代中国人口老龄化长期趋势预测》，《中国人民大学学报》2021年第1期。

⑦ 林毅夫：《中国医疗体系的发展历程与改革探索》，《国际金融》2021年第3期。

“未富先老”的中国式老龄化的缘由^①，这也大大拓展了人类老龄化的可能性边界（如图1）。

中国式老龄化不仅拓展了人类老龄化可能性边界，亦是一场深刻的经济社会系统性变革，老龄人口规模巨大带来的社会治理问题无前例可循，应加快构建一条中国特色积极应对人口老龄化道路的中国式老龄化自主知识体系^{②③}。在20世纪80年代老年学刚引入中国之时，我国老年学家郭沧萍先生就提出要以马克思主义为指导创建有中国特点的老年学^④。在中国式现代化进程中，可以应用新结构经济学以反映我国基本国情的老龄人口禀赋结构作为切入点来构建中国式老龄化自主知识体系，从马克思历史唯物主义和辩证唯物主义物质第一性出发来认识中国式老龄化的规律以回答“中国之问”和“中国之治”^⑤。按照“两个结合”（马克思主义基本原理同中国具体实际相结合、同中华优秀传统文化相结合）构建中国式老龄化自主知识体系可以有效应对“现有治理模式及制度安排仍缺乏结构化和系统性的反应与适应相应治理研究亦遭遇困境”^⑥。

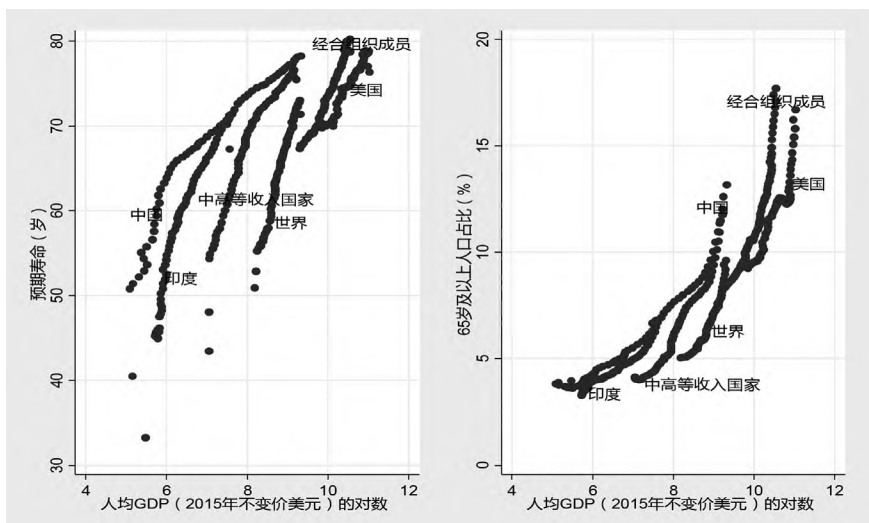


图1 中国式老龄化拓展了人类老龄化的可能性边界

数据来源：根据世界银行数据绘制。

二、符合国情的中国式老龄化社会治理应立足于禀赋结构

事实上，如前一部分所指出的，老龄化本身就是现代化的产物，老龄化的传统理论也是一种传统的现代化学说^⑦，认为老年人的社会角色和地位与技术进步密切相关，当人类进入现代化社会，技术革新导致老年人的智慧与经验不再重要，于是老年人便会失去社会地位和权力。在狩猎和采集时代，老年人的地位非常低；在稳定的农业社会，老年人掌握着土地，因此地位大大上升；随着工业化

① 林毅夫、付才辉、卓唯佳：《中国式老龄化：从健康奇迹到养老奇迹》，《商业经济与管理》2023年第9期。
 ② 党俊武：《人类知识体系和学科体系的革命——加快推动中国气派老龄科学学科体系建设步伐》，《老龄科学研究》2023年第11期。
 ③ 陆杰华、谷俞辰：《建构中国自主的人口学知识体系：历史必然与路径探索》，《新视野》2023年第2期。
 ④ 郭沧萍：《创建有中国特点的老年学》，《中国人民大学学报》1987年第3期。
 ⑤ 林毅夫：《中国经济学理论发展与创新的思考》，《经济研究》2017年第5期。
 ⑥ 胡湛、彭希哲：《应对中国人口老龄化的治理选择》，《中国社会科学》2018年第12期。
 ⑦ [美]哈瑞·穆迪、詹妮弗·萨瑟：《老龄化》，陈洪玉等译，江苏人民出版社，2018年版，第12-14页。

的到来，现代社会开始“轻视”老年人。然而，即便在前现代化社会，老年人的境况也因种族、性别、身份、社会阶级和文化差异而千差万别，而现代化重新塑造了老年的意义。不平等和异质性是社会老年学研究中一个非常重要的主题，它关注老年人在年龄、性别、教育、种族乃至地域等不同维度上所呈现出的收入、福利、健康等各方面的差别^①。遗憾的是，传统老龄化理论尤其是老龄化经济学^②反而缺乏结构视角^③。正如有学者所指出的：“‘老年人’的概念有其生物学基础，但亦呈现建构性，其内部结构更错综复杂，如将老年人视为一个简单整体并‘问题化’，不仅易使其利益受损，更可能导致极大的人力资源浪费”^④。如果社会治理结构产生扭曲，会使得老龄化社会治理目标化为泡影，从而制约中国式现代化的顺利实现。对于我国人口规模巨大的老龄化更是如此，在第七次全国人口普查数据（以下简称“七普”数据）中，2020年我国60岁及以上人口总数为2.64亿、占总人口比重为18.7%。对于生活来源、居住状况、健康状况迥异且还存在城乡与性别等复杂分异的人口规模巨大的老龄化，要实现老有所养、老有所医、老有所为、老有所学、老有所乐的目标，新时代中国式老龄化社会治理须立足新发展阶段的老龄人口禀赋结构的基本国情。

国家治理、政府治理和社会治理^⑤作为上层建筑由经济基础决定，在根源上是由反映马克思主义物质第一性的禀赋结构所客观决定的，必须实事求是，切忌照搬照抄西方国家的治理模式^⑥。应用新结构经济学对我国基层治理开展的研究发现，以主观政绩为导向采取不符合地区禀赋结构的治理选择会引发治理结构扭曲和社会自生能力的弱化从而导致基层治理的恶性循环，而以人民为中心采取符合地区禀赋结构的治理选择则会催生新规则新制度以增强社会自生能力进而促进基层治理的良性循环^⑦。禀赋结构决定治理结构的新结构经济学基本原理也适合于老龄化社会治理。而且，“老龄社会治理并非在原有的治理范畴上新增一种治理形式，而是针对人口年龄结构变迁给国家治理、政府治理和社会治理带来的共性影响而予以系统关照的一种综合性治理举措”^⑧。因此，老龄化社会治理不能按照单纯的社会治理的总体要求、重点任务、基本方式去推进^⑨，而是需开展复杂的综合治理。

事实上，改革开放40年我国老龄化的社会治理成就与问题与现代化路径的实践经验教训已经

① 胡薇：《累积的异质性 生命历程视角下的老年人分化》，《社会》2009年第2期。

② 詹姆斯·H·舒尔茨：《老龄化经济学》，裴晓梅等译，社会科学文献出版社，2010年版，第1-4页。

③ 李军和刘生龙虽然指出为了适应老龄经济社会分析的需要亟待在经济框架内建立与发展老龄经济学，但依然秉持西方新古典经济学范式，认为人口老龄化深刻改变资源的稀缺性是老龄经济学的立论基础（李军、刘生龙：《人口老龄化对经济学发展的影响——兼论经济框架内的老龄经济学》，《老龄科学研究》2019年第7期；李军：《老龄经济学》，中国社会科学出版社，2022年版，第94-114页）。与之不同，本文提出基于老龄人口禀赋结构构建老龄化理论则是新结构经济学的范式（林毅夫：《新结构经济学：反思经济发展与政策的理论框架》，苏剑译，北京大学出版社，2014年版，第10-30页），其立论基础是内生结构变化，更符合老龄化是经济社会系统性变革的本质（党俊武：《人类知识体系和学科体系的革命——加快推动中国气派老龄科学学科体系建设步伐》，《老龄科学研究》2023年第11期）。基于老龄人口禀赋结构的新结构老龄化理论，还可以把老年学的脱离理论、活动理论、连续性理论、老年亚文化群理论、年龄分层理论、相互作用理论、角色理论、积极与健康及生产性老龄化理论等理论统一起来进行具有中国特色的老龄化理论创新（邬沧萍、姜向群：《老年学概论》，中国人民大学出版社，2015年版，第26-34页）。

④ 胡湛、彭希哲、吴玉韶：《积极应对人口老龄化的“中国方案”》，《中国社会科学》2022年第9期。

⑤ 王浦劬：《国家治理、政府治理和社会治理的含义及其相互关系》，《国家行政学院学报》2014年第3期。

⑥ 林毅夫、付才辉：《新结构经济学导论》，高等教育出版社，2019年版，第1216-1234页。

⑦ 杨文欢：《自生能力与比较优势：基层治理可持续发展的分析框架》，《内蒙古社会科学（汉文版）》2019年第3期。杨文欢：《因势利导与自生能力：可持续基层治理创新的分析框架》，《吉首大学学报（社会科学版）》2019年第4期。

⑧ 王永梅、杜鹏：《中国特色老龄社会治理：逻辑基础与重点任务》，《公共管理与政策评论》2023年第12期。

⑨ 陈一新：《完善社会治理体系》，《人民日报》，2023年1月11日，第9版。

反映了这一基本原理所揭示的老龄化社会治理规律^①。进程快、规模大的中国式老龄化是一场经济社会的系统性变革，中国特色积极应对人口老龄化道路的中国式老龄化社会治理亦是一项系统性工程，其治理能力、治理成本与治理绩效取决于治理体系结构是否符合特定发展阶段的禀赋结构。正如第一部分所指出的，中国式老龄化不能脱离中国式现代化，中国式老龄化社会治理体系也不能脱离中国式现代化治理体系。如图2所示的基本框架，中国式老龄化是中国式现代化的构成部分，人口规模巨大的老龄化是人口规模巨大的现代化的重要特征；中国式现代化以经济社会高质量发展为首要任务，老龄事业高质量发展也应该成为中国式老龄化的首要任务，经济社会高质量发展决定了老龄事业高质量发展，老龄事业高质量发展必须尽力而为、但也必须量力而行；有为政府、有效市场、有情社区与有爱家庭更好地结合，充分发挥要素禀赋结构的比较优势和老龄人口禀赋结构的比较优势，统筹与协同推进经济社会高质量发展与老龄事业高质量发展，是实现中国式现代化进程中的中国式老龄化社会治理现代化的基本路径。

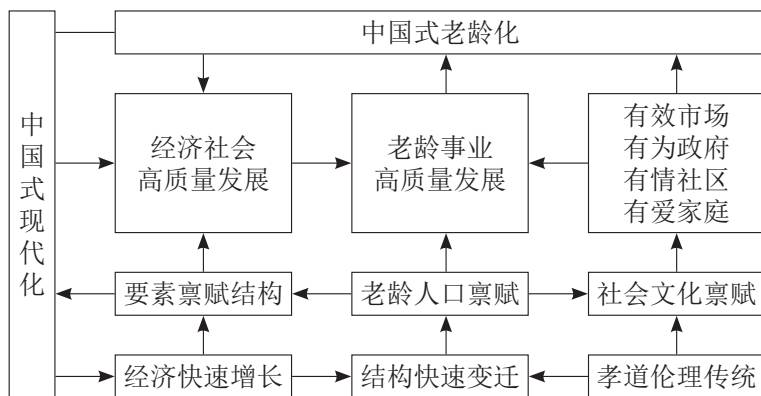


图2 立足于国情的中国式现代化进程中的中国式老龄化社会治理框架

也如图2所示的基本框架，决定中国式现代化进程中的中国式老龄化社会治理的禀赋结构包括要素禀赋结构、老龄人口禀赋与社会文化禀赋三个部分。由我国改革开放以来高速增长所积累的要素禀赋结构是物质基础，不但直接决定了现阶段符合比较优势的产业与技术选择以及社会主义市场经济体制，进而影响经济社会高质量发展，还对老龄事业高质量发展和中国式老龄化社会治理中市场的角色起决定作用。与此同时，人口老龄化也改变了我国人口结构和要素禀赋结构，老龄人口禀赋结构本身成为我国要素禀赋结构的重要组成部分。2019年中共中央、国务院印发的《国家积极应对人口老龄化中长期规划》已经充分意识到这一条中国式老龄化社会治理的底层逻辑，在部署的应对人口老龄化5个方面的具体工作任务上，首先强调了夯实应对人口老龄化的社会财富储备。2020年党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》在党的文件中首次明确的“实施积极应对人口老龄化国家战略”也进一步强调了该底层逻辑。

由我国悠久厚重的传统孝道伦理文化所塑造的社会文化禀赋结构，直接决定了家庭和社会以及政府在中国式老龄化社会治理中的角色。社会文化禀赋结构对于建设老年友好型社会，形成老年人、家庭、社会、政府共同参与的良好氛围至关重要，诸多中国式老龄化治理的研究已经强调了这一点^②。然而，大多数研究却忽视了由我国过去经济社会文化结构变迁所塑造的老龄人口禀赋结

① 杜鹏、王永梅：《改革开放40年我国老龄化的社会治理——成就、问题与现代化路径》，《中国社会工作》2018年第12期。

② 胡湛、彭希哲、吴玉韶：《积极应对人口老龄化的“中国方案”》，《中国社会科学》2022年第9期。

构，其直接决定了中国式老龄化社会治理体系安排和老龄事业高质量发展。老龄人口禀赋虽然会影响要素禀赋结构对经济社会发展产生重要影响，但老龄化对经济增长的冲击可能并没有各界所夸张的那么大。我国进入老龄化社会二十年，经济年均增速超过了8%^①。我国老龄人口规模尽管庞大，但由于受教育程度比较低，人力资本存量较少，“七普”数据中，扣除60岁及以上人口中1050万大学（指大专及以上）文化程度的人口，15岁及以上60岁以下具有大学文化程度的人口也超过2亿人，即人口质量红利将弥补甚至超过人口数量红利。然而，同样也有超过2.5亿老龄人口低于大专文化程度，仅次于同期总人口规模世界第四的印度尼西亚，面对如此庞大的低教育程度老龄人口，老龄事业发展不平衡不充分是必然的，老龄事业高质量发展才是更加应该关注的巨大挑战。因此，党的二十大报告特别强调了发展养老事业，推动实现全体老人享有基本养老服务。

实施积极应对人口老龄化国家战略的老龄化社会治理结构需要优化匹配老龄人口家庭结构、性别结构、教育结构、就业结构、城乡结构与区域结构等老龄人口禀赋结构特征，构建和改革与之相适宜的老龄就业体系、养老保障体系、养老服务体系、健康支撑体系、适老产业体系，才能更高效地推动以老龄事业高质量发展为中国式老龄化社会治理的首要任务。我国规模巨大的老龄人口禀赋结构不但复杂多样，而且其形成还有特殊性，主要是由老龄人口生命历程所经历的过往经济社会结构变迁所塑造的禀赋结构^②。年纪越大，老龄人口所经历的经济社会变迁越复杂，老龄个体之间的差异就越大，整个老龄人口禀赋结构多样性和复杂性也就越大，对适宜老龄社会治理选择的约束条件就越多。刚步入60岁的“年轻老人”经历了1960年代以来经济社会结构变迁的形塑，而75岁以上中高年龄老人还有新中国成立前旧社会的烙印。中国式老龄化的独特内涵就孕育在当今老龄人口生命历程所反映的中国过往经济社会结构之中，其既不同于传统社会也迥异于西方社会。孔老夫子曰“吾十有五而志于学，三十而立，四十而不惑，五十而知天命，六十而耳顺，七十而从心所欲不逾矩”，反映的就是中国古代传统社会特有的生命历程。然而，对于古代社会而言，人生七十古来稀，即便到1957年我国人均预期寿命才达到57岁^③，均不及而今60岁的老龄标准。中国式现代化不同于西方式现代化，在此过程中当今的老龄人口所经历的革命、建设与改革开放历程更有其独特性，比如新中国独特的工业化、城市化、全球化、市场化，以及生育、教育、医疗、养老甚至户籍制度及其变迁，所形塑的老龄人口的家庭结构、性别结构、教育结构、就业结构、城乡结构、区域结构等禀赋结构也有其独特性。新中国成立之后采取了重工业优先发展战略，内生形成了“三位一体”的社会主义计划经济体制；改革开放之后采取了中国特色社会主义市场经济渐进式转型，迅速完成了中国式工业化、城镇化、全球化以及财富积累形式的转变^④。这不仅形塑了当今老龄人口禀赋结构，而且还进一步造成了老龄人口主要生活来源、居住状况、健康状况的生存状态及其城乡和性别的分异，从目标与条件以及路径等方面决定了新发展阶段中国式老龄化社会治理的独特内涵。下一部分便基于“七普”数据对这些独特的内涵进行更翔实的讨论。

① 根据世界银行的数据，我国2002—2021年基于不变价本市的人均GDP年增长率平均为8.12%。

② 老龄人口禀赋结构的形成需要生命历程的经济社会结构化视角。关于生命历程理论的评述参见：李强、邓建伟、晓箬：《社会变迁与个人发展：生命历程研究的范式与方法》，《社会学研究》1999年第6期。郑作或、胡珊：《生命历程的制度化：欧陆生命历程研究的范式与方法》，《社会学研究》2018年第2期。

③ 《70年，中国人均预期寿命翻了一倍多》，新华社，http://www.gov.cn/xinwen/2019.09/05/content_5427509.htm，访问日期：2023年9月29日。

④ 林毅夫：《解读中国经济》，北京大学出版社，2018年版，第74—190页。

三、现阶段的老龄人口禀赋结构特征与老龄化社会治理

(一) 我国老龄人口家庭禀赋结构特征与老龄化社会治理

中国式老龄化社会治理首先需要立足于我国动态变化的老龄人口家庭禀赋结构特征。不论是对于有着数千年历史的传统家庭养老,还是我国现阶段正在建设的以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的社会养老服务体系,家庭结构都是养老的微观基础^①。与西方经典家庭现代化理论的预测有共同之处但也有所不同,中国家庭结构变迁的动力不仅来源于中国式城市化、工业化、全球化、市场化,也与土地改革、农业集体化、政治运动、生活条件、计划生育、农村联产承包责任制等因素密切相关^②,总体趋于小型化,但核心化趋势并没有进一步强化^③。转型时期中国家庭关系呈现夫妻关系与代际关系双轴并重的格局^④,老龄化背景下子女对父母的多样化支持依然十分重要^⑤,但也会因子代性别和出生顺序而分异^⑥。

“七普”数据中,平均每个家庭户的人口仅为2.62人,与2010年相比减少0.48人,一代户与二代户合计占家庭户户数的86.22%,多代户(三代及以上户)占比仅为13.78%。全国有60岁及以上人口的家庭户户数达1.74亿户,即35.3%的家庭户有老年人,其中有一个60岁及以上人口的户达9561万户、独自居住的比例为39%^⑦,有两个60岁及以上人口的户为7688万户、独自居住的比例为53%,有三个60岁及以上人口的户也有196万户。这里可以看到,有两个60岁及以上人口的家庭中老年人单独居住的比例高出有一个60岁及以上人口的家庭14个百分点。“七普”长表抽样数据中,老年人口与配偶和子女同住的比例为23.12%、与配偶同住的比例为43.7%、与子女同住的比例为16.57%、独居(无保姆)的为11.80%、独居而有保姆的仅为0.18%、住养老机构的仅0.73%;健康、基本健康、不健康但生活能自理的老年人独居(无保姆)分别为9.33%、14.2%、18.41%,合计达到42%;不健康且生活不能自理的,与配偶和子女同住、与配偶同住、与子女同住的比例分别为15.36%、29.69%、32.22%,合计达到77%,农村则达到82%。这意味着老年夫妻双方均健在,起居会相互照料,可谓“千金难买老来伴”^⑧,但丧偶老年人六成会与子代同住、失能老人八成会与配偶和子代同住。然而,“久病床前无孝子”,不健康且生活不能自理的老年人住养老机构的比重也达到8.28%,但城乡差别较大,城市这一比重高达15.87%,而乡村的比例仅3.79%。

① 费孝通:《家庭结构变动中的老年赡养问题——再论中国家庭结构的变动》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》1983年第3期。

② 汪建华:《小型化还是核心化?——新中国70年家庭结构变迁》,《中国社会科学评价》2019年第2期。

③ 王跃生:《社会转型初期家庭结构和代际关系变动研究》,中国社会科学出版社,2018年版,第31-79页。

④ 赵凤、计迎春、陈绯念:《夫妻关系还是代际关系?——转型期中国家庭关系主轴及影响因素分析》,《妇女研究论丛》2021年第4期。

⑤ 胡安宁:《老龄化背景下子女对父母的多样化支持:观念与行为》,《中国社会科学》2017年第3期。

⑥ 马帅:《性别、出生顺序和养老行为——基于CHARLS 2013年数据的分析》,《老龄科学研究》2020年第10期。

⑦ 由于居住方式既是影响老年人晚年生活福利的关键指标,也是老年人养老方式的重要表征,因此成为研究者的长期关注热点,但是现有独居老年人研究在系统性、连续性和前瞻性等方面亟须拓展和深化(周家璇、王磊:《中国独居老年人研究进展》,《老龄科学研究》2020年第9期)。

⑧ 老年丧偶之后重组家庭结构也变得日益普遍且对养老有重要影响(郝麦收、姚远等:《“搭伴养老”:黄昏恋的协奏曲》,《人口研究》2003年第3期)。中华人民共和国老年人权益保障法第二十一条也规定老年人的婚姻自由受法律保护。子女或者其他亲属不得干涉老年人离婚、再婚及婚后的生活。赡养人的赡养义务不因老年人的婚姻关系变化而消除。

当然，老年人与子代居住在一起，也不仅是养老支持的向上流动，也是面向孙辈的照护资源向下流动^①。健康或基本健康的老年人与配偶和子女同住的比重在40%左右，因照料孙子女而迁移的老年人口达到651万人。有一个与两个60岁及以上人口的家庭户中只与未成年人口共同居住的比例分别有2.5%、3.68%，即部分是“留守老人”照顾“留守儿童”。然而，高强度的孙代照料会降低农村老年人的生活满意度^②。总之，中国式老龄化社会治理需要强化对老龄化家庭的社会支持。

（二）我国老龄人口性别禀赋结构特征与老龄化社会治理

中国式老龄化社会治理往往容易忽视微观层面对老年个体发展至关重要的性别禀赋结构差异。性别除了生理差异之外，还是整个社会科学都有涉及的结构维度，而且对于老龄人口的禀赋结构更加重要。得益于新中国所倡导的男女平等，人口结构中男女性别比整体上趋于下降。人口结构一个非常显著的性别特征是，0岁到60岁与60岁及以上的人口性别比发生了显著的逆转，而且在整个年龄段男女性别比整体上呈下降趋势。在非老龄化人口年龄阶段男性比例大于女性的现象被称为“消失的女孩（Missing Girls）”或“消失的妇女（Missing Women）”^③；在老龄化人口阶段女性比例大于男性的现象可称之为“女性更长寿”或“消失的男性（Missing Men）”。正如前者既对也受到婚姻市场和劳动力市场等经济社会发展的重要影响一样，后者对老龄化社会治理也存在重要影响，因为老龄人口的平均预期寿命、年龄、教育、婚姻、居住方式、主要生活来源和健康等各个方面存在重要的性别差异^④。比如，老龄人口“数字鸿沟”就存在性别差异^⑤，但数字化对老年健康有显著提升作用^⑥，这就可能传导到老年健康的性别差异上。

随着我国老龄人口平均预期寿命不断增加，老龄人口性别差异有不断扩大的趋势。1957年男女预期寿命分别为55.82岁和55.95岁，均未达到今天老龄人口的年龄标准；1963年男女预期寿命分别为60.97岁和61.43岁，刚达到今天老龄人口的年龄标准，因此二者相差无几^⑦。到2005年时，男性的预期寿命才刚超过70岁，但女性预期寿命已经超过男性4.42岁，而目前男女预期寿命差别已经超过5.5岁。老龄人口预期寿命的性别差异日益扩大意味着前一部分考察的老龄人口家庭结构也将出现性别差异，尤其是老年丧偶的家庭结构。在“七普”数据中，2020年老龄男性丧偶的有31.2%，而老龄女性超过老龄男性的一倍达到62.7%。65岁及以上一人户女性为1775万户、而男性仅为1219万户。除了前面提及的丧偶老年人六成会与子代同住之外，与子代同住与否的老龄人口性别差异也较大。与子女同住的比例女性高于男性，女性为22.9%，男性为9.8%，性别差异超过13个百分点。虽然这种性别差异相当于美国20世纪初期的水平，但男性的比例远低于美国的最低水平。根据美国的人口普查数据，65岁以上老年人住在多代同堂家庭的比例，1900年女性是

① 李婷、胡文波：《中国家庭的代际同住及其驱动机制变迁——基于CHNS 1991—2015的九期调查数据》，《人口与经济》2021年第6期。

② 杨晓彤、毕红霞：《代际支持对农村老年人生活满意度的影响分析——基于CHARLS调查数据》，《老龄科学研究》2021年第4期。

③ Qian, N. Missing Women and the Price of Tea in China: The Effect of Sex-Specific Earnings On Sex Imbalance. *The Quarterly Journal of Economics*, 2008, 123(3).

④ 乔晓春：《中国老年人的人口和社会特征性别差异分析》，《山东女子学院学报》2023年第2期。

⑤ Yang, J, Du, P. Gender, capital endowment and digital exclusion of older people in China. *Ageing & Society*, 2021, 41(11).

⑥ 陈灵肖、金松青、郭红东：《互联网使用对城乡老年人健康的影响——基于中国健康与养老追踪调查2018年数据的实证研究》，《老龄科学研究》2022年第5期。

⑦ 黄荣清、刘琰：《中国人口死亡数据集》，中国人口出版社，1995年版，第4页。

64.5%、男性是50.6%，1920年女性是60.6%、男性是46.6%，1940年女性下降到50.7%、男性下降到40.6%，到1980年达到最低水平，女性下降到18.4%、男性下降到14.3%。

中国式老龄化社会治理，不论是物质层面的空间设计^①，抑或老年人社区参与的性别策略^②，还是制度层面的政策设计都需要考虑老龄人口的性别结构，才能更有效地解决性别差异相关的老龄化问题，更好地实现老龄社会治理现代化。例如，退休年龄就存在不容忽视的“性别盲视”，我国养老保险制度中的退休年龄一直沿袭新中国初期的规定，女干部55周岁，女工人50周岁，分别比男性低5年和10年，使得女性尤其是健康女性过早退出岗位，甚至有长寿女性半生都处在退休状态。而且，女性退休后获得的养老金相对更少，且养老金的性别差距仍在不断扩大，“贫困老年女性化”问题日益严峻^③。这也导致老年女性主要生活来源对家庭的依赖更高，不利于提高老年女性家庭地位。在“七普”抽样数据中，健康的老年男性主要生活来源是依靠家庭其他成员供养的仅为15.69%，而健康老年女性为33.02%，这一比例在农村高达42.4%，对不健康且生活不能自理的老年女性更是高达72%。老龄人口在所拥有的养老资源上，其优劣顺序依次为城市男性老年人、城市女性老年人、农村男性老年人、农村女性老年人^④，中国农村女性老年人生命历程中的累积劣势包括受教育程度低、正式的劳动力市场参与程度低，以及社会制度性支持不足等所产生的累积效应造成了她们晚年的贫困和低生活质量以及较差的健康状况^⑤。女性老年人的“多重弱势”地位增加了其对日常健康照料的需求，但同时由于其支付能力较低而压抑了其日常健康照料需求的满足^⑥。中国式老龄化社会治理需要特别关注女性老年人特别是农村女性老年人。

(三) 我国老龄人口教育禀赋结构特征与老龄化社会治理

老龄人口教育结构不仅影响老龄个体适应老龄化生活^⑦，也影响老龄人口之间的平等及整个社会的人力资本结构，是中国式老龄化社会治理至关重要的要素禀赋结构约束条件。当今老龄人口教育结构是过去教育发展的结果。世界银行数据显示，2020年年龄超过60岁的人口，在其年龄超过20岁时的1980年代，我国虽然已经恢复高考，但高等教育毛入学率不足5%，因此老龄人口教育结构必然偏低。在“七普”数据中，60岁及以上人口虽然高达2.64亿人，但其中大学（指大专及以上）文化程度的人口仅仅1050万人、比重不足4%，而未上过学的老年人口则高达3099万人、比重达12%。由于未上过学的人中有识字的，未上过学的老年人口比例会略高于10.7%的老年文盲率。小学文化程度及以下的老龄人口1.55亿人、比重达58.64%，而且年龄越高受教育程度越低。十年、二十年后进入老龄阶段的“70”“80”后老龄人口的教育水平将与目前的老龄人口的教育水平有天壤之别。

老龄人口教育结构也存在显著的性别差异，而且年龄越大教育性别差异越大。这不仅反映了老年女性深受过去教育性别不平等之害，也意味着其在老龄生活中处于更加弱势的境况，而且这种情况对越年老的女性来讲越严峻，随年龄递增而动态变化的老龄社会治理需要考虑这一点。“七普”数据中，男性老龄人口受教育年限平均为7.87年、高出女性1.56年，60—64岁年龄组男性受教育

① 张雯：《基于性别差异理论的养老中心居室空间设计研究》，《工业设计》2022年第9期。

② 张静敏、陈业强：《性别化策略：对城市老年人社区参与性别差异的解读》，《济南大学学报（社会科学版）》2022年第4期。

③ 王健：《我国养老保险制度中的性别不平等及其应对》，《西南大学学报（社会科学版）》2022年第6期。

④ 张秋霞、李晶、罗晓晖、罗萌：《中国农村女性老年人养老困境研究》，《老龄科学研究》2018年第10期。

⑤ 徐洁、李树苗：《生命历程视角下女性老年人健康劣势及累积机制分析》，《西安交通大学学报（社会科学版）》2014年第4期。

⑥ 薛伟玲、陆杰华：《基于性别差异的老年日常健康照料成本研究》，《中央财经大学学报》2012年第4期。

⑦ 彭川宇、曾珍：《老年教育与老年人社会参与之关系及其对策探究》，《老龄科学研究》2017年第8期。

年限达到8.8年、高出同龄组女性1.18年，65—69岁年龄组男性受教育年限下降到7.98年但仍高出同龄组女性1.33年，70—74岁年龄组男性受教育年限下降到7.44年但仍高出同龄组女性1.45年，75—79岁年龄组男性受教育年限下降到7.25年、但仍高出同龄组女性1.72年，80—84岁年龄组男性受教育年限下降到6.91年但仍高出同龄组女性2.11年，85—89岁年龄组男性受教育年限下降到6.44年但仍高出同龄组女性2.37年；未上过学的老年人口中女性高达17.3%、高出男性11.6个百分点，80岁及以上高龄女性未上过学的比例超过30%、高出男性20多个百分点。

可以看到，我国老龄人口规模尽管庞大，但由于受教育程度比较低，人力资本存量较少，老龄化对整体经济增长的冲击可能并没有流行观点所夸张的那么大，但对老龄群体养老生活的影响则是巨大的，也是中国式老龄化社会治理需要加以正视的现状。除了教育程度低导致的老年“数字鸿沟”之外，有很多研究发现教育程度低对老年健康还有直接的负面影响^①。与此同时，教育程度低对老年就业也有负面影响。虽然年龄比较优势是动态变化的^②，即随着年龄的增长劳动者同时具备年龄升值型和贬值型两种不同的年龄依赖型劳动能力^③，对于高达96%的低于大学（指大专及以上）文化程度的老龄人口其年龄贬值型劳动能力将大大低于其年龄升值型劳动能力而降低就业能力和收入水平，只有对于4%的大学（指大专及以上）文化程度的老龄人口其年龄贬值型劳动能力将低于其年龄升值型劳动能力而提升就业能力和收入水平。因此，鉴于我国老龄人口教育程度普遍较低的状况，老龄人口的教育投入会发挥重要作用。《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》已经提出老年大学覆盖面每个县（市、区、旗）至少1所的目标。但是，目前各地的老年大学却类似于老年人活动中心，难以有效提升低教育程度老龄人口应对老年就业和老年生活的能力。而且，老龄人口的教育不能一刀切^④，针对低龄就业老人也需要对应的就业技能培训，而针对自理老龄人口则需要侧重于对应的生活技能培训。

（四）我国老龄人口就业禀赋结构特征与老龄化社会治理

大多数人往往会把老龄化与退出劳动力市场相联系，而忽视老年人力资源禀赋，这是中国式老龄化社会治理的盲区。老龄就业依然是我国现阶段在养老保险体系尚不完善条件下大多数缺乏家庭依靠的老龄人口的主要养老保障。尽管2020年我国60岁及以上老年人口就业率从2010年的30.3%下降到22.6%^⑤，但全国就业人口中60岁及以上人口的比重依然高达8.8%，全国男性就业人口中60岁及以上男性人口的比重也高达9.27%，全国女性就业人口中50岁及以上女性人口的比重更高达26.58%。事实上，大多数老龄人口尤其是对于近60%只有小学文化程度及以下的老龄人口而言，并没有“退休资格”。尽管影响我国老龄人口劳动参与率及就业率的因素很多^⑥，但收入问题是一个不容回避的现实问题。在“七普”抽样数据中，有36.77%的健康老年男性主要生活来源是劳动收入，农村这一比例更是高达58.12%。全国就业人口中未上过学的比重仅为1.31%，但其中一半都是60岁及以上人口，全国就业人口中小学文化程度的比重为16.3%，其中60岁及以上人口占比29.34%。全

① 胡安宁：《教育能否让我们更健康——基于2010年中国综合社会调查的城乡比较分析》，《中国社会科学》2014年第5期。程令国、张晔、沈可：《教育如何影响了人们的健康？——来自中国老年人的证据》，《经济学（季刊）》2015年第1期。

② Cai, J, Stoyanov. Population aging and comparative advantage. *Journal of International Economics*, 2016, 102(C).

③ 武康平、张永亮：《老龄化趋势下年龄依赖型要素对比较优势的影响——来自中国的经验研究》，《经济学报》2018年第2期。

④ 刘颂：《国内外老年教育定位研究概述及分析》，《老龄科学研究》2018年第8期。

⑤ 翟德华、于存洋：《积极老龄化视角下我国老年人口就业情况分析——基于第六次、第七次全国人口普查数据的比较》，《老龄科学研究》2023年第3期。

⑥ 陈贵富、苗馨月：《我国老龄人口劳动参与、就业问题经验分析——基于CHNS面板数据》，《中国经济问题》2016年第3期。

国女性就业人口中未上过学的比重为2.2%，但50岁及以上女性人口占比78.89%、60岁及以上女性人口占比69.01%，而且年龄越大的女性占比越高，这与前面提及的年龄越大的女性受教育程度越低有关。这种与前面考察的教育结构相对应的就业结构也反映在行业结构上。全国就业人口中农业（农、林、牧、渔业）比重为20.56%，其中60岁及以上人口占比28.32%，60岁及以上就业人口中农业占比66.14%。非农业就业中60岁及以上就业人口比较高的行业有水利、环境和公共设施管理业（18.37%）、居民服务、修理和其他服务业（6.92%）、建筑业（5.49%）。这种教育结构与就业行业结构的分布，意味着低教育程度的老年人就业与高教育程度的年轻人就业的关系可能是并行不悖的，甚至还存在显著的正相关关系^①。所以，在就业结构存在显著的年龄结构差异情况下，认为老龄人口就业会挤压年轻人就业是站不住脚的。在老龄劳动力供给和产业结构需求两方面提高老年人的劳动参与率^②，不仅仅是实现老有所为也是提高老龄人口收入的根本。随着预期寿命的大幅提升，年龄结构发生巨大变化，退休制度应加以调整^③，也需要更大力度支持老龄人口就业。

党的二十大报告第九部分第二节“实施就业优先战略”明确提出就业是最基本的民生。促进适宜于老龄人口就业禀赋的高质量就业，应该是强化就业优先政策，健全就业促进机制，促进高质量充分就业的重要内容。今年国家层面就发挥“老有所为”的余热方面密集出台了系列措施。例如，农业农村部、国家发展改革委等九部门联合印发《“我的家乡我建设”活动实施方案》，鼓励引导退休干部、教师、医生和技术人员回乡定居，促进人才、资金、技术下乡；教育部等十部门联合印发《国家银龄教师行动计划》，调动优秀退休教师继续投身教育事业的积极性，推动建设全民终身学习的学习型社会、学习型大国，加快建设教育强国。然而，促进老龄人口高质量就业不仅仅是发挥“老有所为”的余热进行锦上添花^④，更应该充分发挥我国老龄人口就业禀赋结构的比较优势，提升具有劳动能力和需求的广大老龄人口就业质量，这不仅有利于促进老龄事业高质量发展，也有利于经济社会高质量发展，更加有利于提升中国式老龄化社会治理的综合能效。

（五）我国老龄人口城乡禀赋结构特征与老龄化社会治理

前一部分指出的老龄人口教育结构和就业结构其实已经折射出老龄人口城乡结构差异。在“七普”数据中，2020年农村就业人口中老龄人口占比达16.5%，而城市仅为2.5%，城乡差别14个百分点，这种差别反映了随着老龄化丧失体能却只能采取劳动密集型的“以地养老”的残酷现实。更严峻的是，作为新的制度化手段的社会养老尚不足以确保生命历程中角色的相互转换，致使土地养老与社会养老制度衔接出现裂隙^⑤。在“七普”数据中，农村60岁及以上人口总数已经高达1.21亿人，占全国60岁及以上人口的45.8%、占农村人口的比重达到23.8%。农村老龄化程度超过全国老龄化平均水平的5个百分点、超过城市老龄化8个百分点，颇有“年轻的城市、年老的乡村”之感。城乡老龄化的结构差异，除了城乡人口结构自然变迁差异之外，快速城市化背景下的人口流动也是主要的推动力量。我国常住人口城镇化率已经从1953年第一次人口普查时的13.26%飙升到2020年第七次人口普查时的63.89%，在一个人的预期寿命之内经历如此剧烈的城市化在人类历史

① 张川川、赵耀辉：《老年人就业和年轻人就业的关系：来自中国的经验证据》，《世界经济》2014年第5期。

② 丛金洲、吴瑞君：《中国老年人劳动参与的影响因素研究——基于最佳证据综合方法的系统综述》，《老龄科学研究》2022年第9期。

③ 原新、张圣健：《长寿时代老年人的年龄重构及退休政策调整》，《人口与经济》2023年第4期。

④ 郭沧萍、杨庆芳：《“老有所为”是我国积极应对人口老龄化的客观要求》，《人口与发展》2011年第6期。

⑤ 杨轶华、王昆：《“以地自我养老”与“代际关系维护”——生命历程视角下农村老年人的养老策略分析》，《吉林大学社会科学学报》2021年第4期。

上都是绝无仅有的。即便如此，我国的城市化依然滞后于工业化^①。2020年我国户籍人口城镇化率为45.4%，低于常住人口城镇化率18.49个百分点。随着劳动力市场化，人口流动性也随之加大，2020年人户分离人口^②已经占到总人口的35%，60岁及以上人口中有5192万迁移人口，占全部老年人口的比重近20%，大多还是背井离乡^③，其中工作就业迁移的775万人、照料孙子孙女迁移的651万人，但养老/康养迁移的占比不足1%。老龄人口大多生于费孝通提出的“生于斯、死于斯”相对静止的“乡土中国”，很难在“流动中国”中重新融入新的社区^④。

除此之外，城乡老龄人口的家庭结构和性别结构差异对于我国老龄化社会治理也至关重要。相对而言，城市核心家庭化程度更高，但是乡村传统社会大家庭结构早已分崩离析，三代及以上户占家庭户户数的比例仅为16.15%，一代户和二代户比重达到83.85%。与此同时，农村家庭养老负担比城市更重。全国乡村有60岁及以上人口的家庭户数达8266万户，即45%的家庭户有老年人，高出全国平均水平近10个百分点，有一个60岁及以上人口且只与未成年人口共同居住的家庭户达276.96万户，这意味着至今农村依然普遍存在堪忧的留守老人现象^⑤。相比较于城镇，乡村性别失衡更严重，不仅老龄人口性别失衡更严重，丧偶的老龄女性比例更高，而且在成年低龄男女性别失衡更严重的状况下女儿的养老功能得以增强，依靠儿子养老的传统家庭养老模式开始发生转变^⑥。

中国式现代化的难点在农村，中国式老龄化社会治理的难点也在农村。农村老龄化社会治理是基层治理的重要组成部分和薄弱环节。2021年《中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》指出，基层治理是国家治理的基石，统筹推进乡镇（街道）和城乡社区治理，是实现国家治理体系和治理能力现代化的基础工程。如前面提到的，我国农村老龄化超过城市老龄化程度8个百分点，老龄人口占比接近四分之一，已经是极其重度的老龄乡村，可以说农村老龄化社会治理已经是农村治理现代化的主要矛盾了。不同于城市老龄化社会治理的市场和社会力量较强，农村老龄化社会治理则需要以适宜于农村老龄化需求来重塑农村基层政府力量和政府治理。截至2021年底，全国基层群众性自治组织中村委会达49万个、村委会成员达208.9万人^⑦，是一支庞大的可以服务农村老龄化社会治理的队伍。

（六）我国老龄人口区域禀赋结构特征与老龄化社会治理

我国国家治理体系由中央治理和地方治理构成，中国式老龄化社会治理也如此。老龄人口区域禀赋结构特征更加复杂，事实上是前面讨论的各种老龄人口禀赋结构维度的叠加体，同时影响着国家性的和区域性的老龄化社会治理。紧随《中共中央 国务院关于加强新时代老龄工作的意见》《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》《关于推进基本养老服务体系建设的意见》等顶层设计和国家规划与国家基本养老服务清单的颁布，各个地区也陆续出台了地方性的加强新时代老龄工作的意见与

① 林毅夫、付才辉：《新结构经济学导论》，高等教育出版社，2019年版，第967页。

② 人户分离人口是指居住地与户口登记地所在的乡镇街道不一致且离开户口登记地半年以上的人口。

③ 根据国家统计局发布的2020年农民工监测调查报告，2020年全国农民工总量2.86亿人，其中50岁以上农民工所占比重从2016年19.1%上升到26.4%。

④ 李敏芳：《随迁老人社会适应研究述评》，《老龄科学研究》2014年第6期。

⑤ 贺聪志、叶敬忠：《农村留守老人研究综述》，《中国农业大学学报（社会科学版）》2009年第2期。

⑥ 张栋、郑路、褚松泽：《养儿防老还是养女防老？——子女规模、性别结构对家庭代际赡养影响的实证分析》，《人口与发展》2021年第3期。

⑦ 数据来源：中华人民共和国民政部《2021年民政事业发展统计公报》，<https://www.mca.gov.cn/images3/www2017/file/202208/2021mzsyfztjgb.pdf>，访问日期：2023年9月21日。

老龄事业发展和养老服务体系规划及基本养老服务清单，开始形成新时代各具特色的区域性老龄化社会治理体系。正如区域经济增长收敛与否存在多样性一样，区域老龄化收敛与否也存在多样性^①。我国不仅区域经济结构差异巨大，而且也存在巨大的区域老龄人口结构差异，各地区必须因地制宜而国家也必须统筹兼顾才能同步推进中国式老龄化社会治理现代化。从60岁及以上人口占各省区市比重和各省市60岁及以上人口和地区生产总值占全国的比重几个维度来看，我国老龄人口区域结构也充满了多样性，如图3所示。

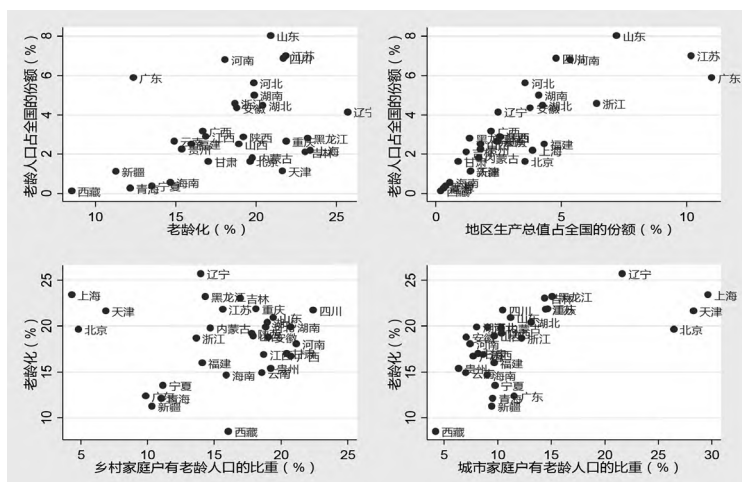


图3 2020年全国各省区市老龄化、老龄人口与地区生产总值份额及城乡家庭结构的分布比较

数据来源：根据“七普”数据和国家统计局数据绘制。

山东、江苏、四川等人口与经济大省60岁及以上人口占全国的比重较高，均在6%—8%，合计占到全国的22%；60岁及以上人口占全省总人口的比重在20%—25%，老龄化程度较高。河南与广东也是人口大省，但其老龄化程度和经济条件完全不同，60岁及以上人口占全国的比重河南与广东分别为6.8%和5.9%，但占全省总人口的比重在河南为18.08%，而广东仅为12.35%。新疆、青海、西藏、宁夏以及海南60岁及以上人口占全省的比重也不到15%，合计占全国的比重不到2.5%，老龄化程度和人口规模相对较低，但地区生产总值合计也不足全国的2.8%。广西、江西、陕西、贵州、云南、福建相对居中，60岁及以上人口占全省的比重在15%—20%，各省占全国的比重也在2%—4%、合计占到全国的13.7%。河北、湖南、湖北、安徽、浙江更加偏上，60岁及以上人口占全省的比重在20%左右，但各省占全国的比重也在4%—6%之间、合计占到全国的24%。北京、天津和内蒙古虽然60岁及以上人口占全省的比重也在20%左右，但占全国的比重合计不到5%。虽然黑龙江和重庆市60岁及以上人口占全省的比重和占全国的比重大体相当，但如果再考虑两地的经济条件，各自应该如何发展老龄事业可能会大相径庭，黑龙江地区生产总值仅为全国的1.35%、重庆的地区生产总值则占到全国的2.48%，超出黑龙江1个多百分点；这种状况吉林省和上海市则更加明显，两地60岁及以上人口占全省和全国的比重均在23%和2%左右，但是吉林地区生产总值仅为全国的1.21%、上海的地区生产总值则占到全国的3.86%，超出吉林2.6个多百分点。辽宁的形势最不容乐观，60岁及以上人口占全省和全国的比重达到25.72%和4.15%左右，但地区生产总值却不足全国的2.5%。老年人

^① 韩枫、于畅、王志理：《中国人口老龄化地区差异收敛的解释——基于省级动态面板数据的SYS-GMM估计》，《老龄科学研究》2017年第3期。

生活质量与经济发展水平有较高程度的一致性^①。除了2022年已经正式实施的企业职工基本养老保险全国统筹之外，新时代中国式老龄化社会治理在各个方面还需要加强国家层面统筹安排，才能在全国层面实现老龄化社会治理的结构优化和提高全体老龄人口的公平性^②。

我国人口体量太大，各地区依然面临人口规模巨大的老龄化，即便是人口规模最小的西藏也有31万老龄人口，而最多的山东省则有2122万老龄人口。各地内部也就同样存在前述老龄人口家庭结构、性别结构、教育结构、就业结构、城乡结构等禀赋结构差异，需要加大老龄事业的省级统筹力度，不仅仅是养老金统筹，也包括老龄就业体系、养老服务体系、健康支持体系、适老产业体系的统筹发展。例如，在农村老龄化程度上，辽宁、江苏、重庆全国最高达32%，超过全国平均水平（23.81%）的省市还有安徽（24.18%）、河北（24.47%）、湖南（24.69%）、陕西（25.08%）、天津（25.14%）、上海（25.56%）、黑龙江（25.66%）、山西（25.80%）、湖北（26%）、内蒙古（26.74%）、吉林（26.96%）、四川（27.32%）、山东（27.77%）、浙江（28.27%）。作为基本公共服务的基本养老服务在国家层面应该向中西部农村地区的老龄人口倾斜，才能更有效解决基本养老服务不平衡不充分的问题。在家庭结构上，上海、北京、天津三个直辖市，城市家庭户有老龄人口的比重超过25%、而乡村家庭户有老龄人口的比重仅5%左右，城市超过乡村20个百分点。辽宁城市家庭户有老龄人口的比重也超过乡村7.6个百分点。新疆、青海、宁夏、广东、浙江、江苏等地区家庭户有老龄人口的比重大体相当。其余省区市乡村家庭户有老龄人口的比重则超过城市，比如河南、广西、湖南、安徽、四川、云南、贵州、西藏乡村家庭户有老龄人口的比重超过城市10多个百分点。在老龄人口就业结构上，也存在很大的区域差异^③。如图4所示，在区域内部的城乡差异上，

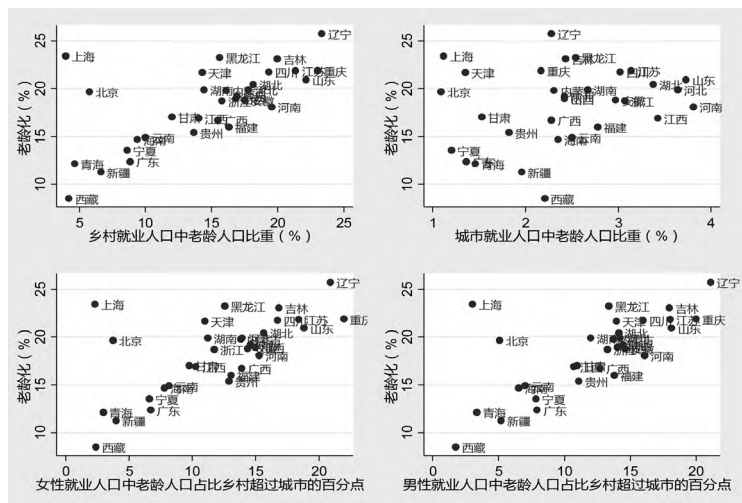


图4 2020年全国各省市区城乡就业人口中老龄人口比重及其性别差异

数据来源：根据“七普”数据绘制。

- ① 罗晓晖、李晶：《中国老年人生活质量指数及其区域差异》，《老龄科学研究》2020年第2期。
- ② 人口老龄化具有时空尺度效应，各部门各地区都应该发挥统筹协调作用（甄茂成、刘建兵：《基于地理学视角的人口老龄化时空尺度效应》，《老龄科学研究》2021年第8期）。
- ③ 庞丽华等利用2000年农户抽样调查数据发现，影响农村老人是否工作的因素主要是年龄、健康状况、所承担的责任、性别、居住方式和土地等家庭因素（庞丽华、Scott Rozelle、Alan de Brauw：《中国农村老人的劳动供给研究》，《经济学（季刊）》2003年第2期）。邹华康和翟振武利用2014年中国老年社会追踪调查数据发现养老保障在整体上会抑制老年人就业，养老保障对城市老年人就业的负向影响更大（邹华康、翟振武：《养老保障对老年人就业的影响及其城乡差异研究》，《老龄科学研究》2019年第9期）。

上海和北京城市就业人口中老龄人口占比仅为1.12%和1.09%，而农村也仅为3.98%和5.78%；就业人口中老龄人口占比城乡差别最大的是辽宁省，农村就业人口中老龄人口占比高达23.34%，而城市仅为2.28%，二者相差21.06个百分点，重庆市的城乡差异也同样达到20.83个百分点。然而，城市就业人口中老龄人口占比在地区之间的差别其实并不大，最高的河南也仅为3.8%，仅比最低的北京高2.7个百分点，但是乡村就业人口中老龄人口占比在地区之间的差别则巨大，最高的辽宁比最低的上海高出19个百分点^①。因此，各地要推动本地老龄社会治理现代化则应该充分研究本地的老龄人口禀赋结构特征，并因地制宜统筹推进当地经济社会高质量发展和区域社会治理现代化。

四、以老龄事业高质量发展作为中国式老龄化社会治理首要任务

新时代中国式老龄化社会治理是应对经济社会老龄化系统性变革的系统性工程，必须以老龄事业高质量发展为首要任务。事实上，我国老龄事业的发展阶段与人口老龄化进程是同步的^②，如表1所示。根据历年人口普查数据，1953年到1982年我国60岁及以上人口规模和比重都相对较低，老龄化程度不足8%，国家层面仅建立城镇福利院、农村敬老院作为救助五保户的补缺型养老服务；1983年到2000年我国60岁及以上人口规模陆续飙升到1.3亿人、比重陆续超过10%，国家开始探索社会化养老服务；2001年到2012年我国老龄人口规模年均增速超过3%，中央层面开始加强老龄工作和加快发展养老服务业，开始建设以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的社会养老服务体系。党的十八大以来，我国实施积极应对人口老龄化国家战略，老龄事业进入新发展阶段^③。“十三五”期间，在新发展理念的指引下我国颁布了300余项各类涉老法律法规和政策。2019年和2021年，中共中央、国务院连续印发《国家积极应对人口老龄化中长期规划》和《中共中央、国务院关于加强新时代老龄工作的意见》，完善了新时代中国式老龄化社会治理与老龄事业高质量发展顶层设计。在养老保障体系建设上，2022年末全国参加城镇职工基本养老保险人数已经超过5亿人，参加城乡居民基本养老保险人数达到5.5亿，合计达到10.5亿人^④。2020年底超过3014万贫困老年人按月领取基本养老保险待遇，其中建档立卡贫困老人1735万人^⑤。在“七普”数据中主要生活来源为养老金的老龄人口比重历史性地跃居首位（34.7%），超过“家庭供养”（32.7%）和劳动收入（22.0%）。老龄人口的经济生活来源十年来变化巨大^⑥。《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》主要指标中2025年目标值也将推动老龄事业上台阶：养老服务床位总量达到900万张以上；特殊困难老年人月探访率达到100%；新建城区、新建居住区配套建设养老服务设施达标率达到100%；养老机构护理型床位占比达到55%；设立老年医学科的二级及以上综合性医

① 当然，在东北各省内部也存在很大的地区差异，参见：张丽萍、王广州：《东北地区人口负增长特征及突出问题研究》，《社会科学辑刊》2023年第2期。

② 杨翠迎：《我国社会养老服务发展转变与质量提升——基于新中国成立70年的回顾》，《社会科学辑刊》2020年第3期。

③ 相关成就的梳理可参见2020年国务院关于加强和推进老龄工作进展情况的报告。

④ 数据来源：中华人民共和国人力资源和社会保障部《2022年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》，<http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/tjgb/202306/W020230620362129217161.pdf>，访问日期：2023年9月21日。

⑤ 数据来源：老龄健康司《2020年度国家老龄事业发展公报》，<http://www.nhc.gov.cn/ljks/pqt/202110/c794a6b1a2084964a7ef45f69bef5423.shtml>，访问日期：2023年9月21日。

⑥ 丁志宏、王妍：《2010—2020年中国老年人经济生活来源变化分析——基于2010年和2020年人口普查数据的对比分析》，《老龄科学研究》2023年第4期。

中国式老龄化社会治理

院占比达到60%以上；本科、职业院校养老服务相关专业招生规模明显增长；每千名老年人配备社会工作者人数保持1人以上；老年大学每个县至少1所。

表1 我国人口老龄化进程与老龄事业发展阶段

时期	人口老龄化进程与特点	老龄事业发展阶段
1953—1982年	老龄人口规模：1953年4493万、占比7.7%；1964年4848万、占比7%；1982年7692万、占比7.6%。	补缺型养老服务孕育阶段：建立城镇福利院、农村敬老院，社会主义改造后国务院内务部将其定性为社会福利机构，以收养无依无靠、无法维持生活的孤老残幼。1958年全国敬老院共收养了300余万五保对象；1978年每千人口拥有社会服务床位数0.17张。
1983—2000年	老龄人口规模：1990年9738万、占比8.6%；2000年13051万、占比10.3%。老年人口为新中国成立之前出生的人口。	社会化养老服务探索阶段：1984年全国城市社会福利事业单位整顿经验交流会提出“社会福利社会办”；1988年城镇福利院的自费对象达到1.7万人，占收养人员总数的2.4%；全国养老床位从1978年的15.7万张增加到1999年的102.4万张。国家计委等制定第一部老龄工作中长期规划《中国老龄工作七年发展纲要（1994—2000年）》。
2001—2012年	老龄人口规模：2010年17764万、占比13.3%。新中国成立后出生的人口开始进入老年；2011年城市常住人口首次超过农村。	社会养老服务体系形成阶段：新世纪伊始国家陆续发布文件《转发民政部等部门关于加快实现社会福利社会化意见的通知》《中共中央 国务院关于加强老龄工作的决定》。2009年国家成立新型农村社会养老保险试点工作领导小组，2011年试点城镇居民社会养老保险。2012年全国人大修订《老年人权益保障法》，以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的社会养老服务体系进入法治轨道。
2013—至今	老龄人口规模：2020年26402万、占比18.7%；开始出现“60后”年轻老人；总人口开始出现负增长。	新时代老龄事业国家战略阶段：党的十八大以来出台的《国家积极应对人口老龄化中长期规划》《中共中央 国务院关于加强新时代老龄工作的意见》《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》完善顶层设计；中共中央办公厅、国务院办公厅2023年印发《关于推进基本养老服务体系建设意见》建立基本养老服务清单。

资料来源：根据历年人口普查数据，中国老龄事业发展统计公报与国家相关政策文件等整理而成。

目前我国老龄事业高质量发展依然面临不平衡不充分的问题^①，与老龄人口禀赋结构存在诸多矛盾，不利于我国“未富先老”状况下人口规模巨大的老龄化社会治理。新时代老龄事业高质量发展需要构建和改革与老龄人口禀赋结构之相适宜的养老保障体系、养老服务体系、健康支撑体系、适老产业体系。除了前面部分提到的老龄就业和家庭赡养之外，养老保险体系是养老保障体系的核心，我国虽然已初步构建起以基本养老保险为基础、以企业（职业）年金为补充、与个人储蓄性养老保险和商业养老保险相衔接的“三支柱”养老保险体系，但具有再分配性质的基本养老保险上依然存在巨大的不公平。例如，人力资源和社会保障部数据显示，2021年企业职工基本养老金月人均达2900多元，而城乡居民养老金月人均仅179元，前者是后者的16倍。在“七普”数据中，对于健康的男性老年人口，主要生活来源是离退休金或养老金的在城市占比高达72.7%而在农村仅为12.07%。有研究发现，享有养老金的老年人群存活率几乎是不享有者的2倍^②。人力资源和社会保障部数据显示，2020年城镇职工基本养老保险基金总支出已经高达5.13万亿元，如果仅仅释放1%即有513亿元，差不多是2020年养老服务资金的4倍。新时代养老保障体系改革的重点不应该是健全多层次养老保险体系，应该是建立具有公共服务性质的公平适宜的基本养老服务。现阶段我国的养老服务主要集中在服务少数群体的养老机构。老龄健康司数据显示，2020年全国已有各类养老机构和设施32.9万个，养老床位飙升到821万张，养老床位与老龄人口比达3.11%，超过了2011年《中国老龄事业发展“十二五”规划》提出的全国每千名老年人拥有养老床位数达到30张的目标。然而，养老床位空置率却从2014年的47%不断飙升到2020年的67.2%^③，在“七普”长表抽样数据中，2020年老年人口居住状况为养老机构的比重仅为0.73%。现阶段要加快落实2023年中央印发的《关于推进基本养老服务体系建设

^① 世界银行：《中国养老服务的政策选择：建设高效可持续的中国养老服务体系》，中国财经出版传媒集团和中国财政经济出版社，2019年版，第1-58页。

^② 侯佳伟、吴楠：《中国老年人口主要生活来源变迁：1994—2020》，《南方人口》2022年第5期。

^③ 于建明：《路径依赖框架下社区养老服务体系存在问题的原因分析及对策》，《社会政策研究》2022年第4期。

设的意见》，加快建设具有基础性、普惠性、共担性、系统性的基本养老服务体系。我国在健康教育、预防保健、疾病诊治、康复护理、长期照护、安宁疗护等环节初步建立了老年健康支撑体系，但支撑能力十分薄弱，医养结合也只是处于起步阶段。在第一部分我们提到，新中国成立后所建立的符合当时国情的中国特色社会主义医疗卫生健康体系大幅提升了当今老龄人口当时的预期寿命，但是实际的健康老龄寿命依然较短，78%以上的老年人至少患有一种慢性病^①。适老产业体系发展是政府通过因势利导发挥有效市场力量推动老龄事业高质量发展最重要的领域，政府需要出台一些具体产业政策。按照《养老产业统计分类（2020）》，养老产业范围为养老照护服务、老年医疗卫生服务、老年健康促进与社会参与、老年社会保障、养老教育培训和人力资源服务、养老金融服务、养老科技和智慧养老服务、养老公共管理、其他养老服务、老年用品及相关产品制造、老年用品及相关产品销售和租赁、养老设施建设12个大类。这些养老产业的高质量发展对于以老龄事业高质量发展为首要任务的中国式老龄化社会治理而言是至关重要的力量。

Governance of Aging Society with Chinese Characteristics

—— From the Perspective of the New Structural Aging Theory

FU Caihui ZHUO Weijia LIN Yifu

[Abstract] As the "Question of China" and "Governance of China" of Chinese modernization, aging in China not only shares common characteristics with other countries, but also has its own characteristics. The embarkation on a path with Chinese characteristics to proactively respond to population aging and realize aging society governance must be based on the endowment structure that reflects the basic national conditions of our country. The endowment structures shaped by the economic, social and cultural changes experienced in the life course of the aged, such as family structure, gender structure, education structure, employment structure, urban-rural structure and regional structure, are of particular importance. The governance of China's aging society needs to match the endowment characteristics of aging population, take the high-quality development of elderly support cause as the primary task, as well as build appropriate employment system, social security system, elderly support system, health care system and age-friendly industrial system for the aged. A better combination of a facilitating state, an efficient market, a caring community and a loving family, the full play of the comparative advantages of the aging population endowment structure and the joint high-quality development of economy and supporting system for the aged are necessary in achieving the modernization of the governance of Chinese aging society.

[Keywords] Chinese modernization; aging in China; endowment structure of aging population; governance of aging society; high-quality development of age-related undertaking

（责任编辑：冯贺霞 责任校对：戴瑶）

^① 数据来源：《关于印发“十四五”健康老龄化规划的通知》，https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-03/01/content_5676342.htm，访问日期：2023年9月21日。