

中国老年人口城镇化滞后问题研究

——基于国际比较的视角

林 宝

【摘 要】中国快速人口老龄化和城镇化过程中,存在老年人口城镇化滞后现象。文章利用联合国发布的 1980~2015 年各国或地区分城乡、年龄、性别数据分析发现,老年人口城镇化滞后于总人口城镇化是世界大部分国家或地区、不同收入阶段和不同城镇化阶段普遍存在的现象,且老年人口城镇化与总人口城镇化之间具有较明显的线性关系。中国老年人口城镇化滞后现象更为严重。大规模人口流动是中国老年人口城镇化滞后的主要原因,而户籍制度和社会保障水平低导致土地依赖则是中国老年人口城镇化滞后更为严重的两个重要制度性原因。理解中国老年人口城镇化滞后问题应该将普遍性与特殊性相结合。应对老年人口城镇化滞后问题,要从缓解滞后状况和应对滞后后果两个方面着手。

【关键词】老年人口 城镇化 滞后 人口流动 国际比较

【作 者】林 宝 中国社会科学院人口与劳动经济研究所,研究员。

中国正在同时经历快速的人口老龄化和人口城镇化。2016 年,中国 60 岁及以上老年人口比例为 16.7%,城镇化率为 57.35%,分别比 2010 年上升了 3.4 和 7.4 个百分点^①。在快速人口老龄化和城镇化的双重作用下,中国 60 岁及以上老年人口城镇化率从 2010 年的 44.1% 上升至 2015 年的 49.8%^②。与总人口城镇化率相比,老年人口城镇化率滞后 6 个百分点以上。这种滞后是否正常? 为何会出现这种滞后? 这两个问题,涉及人口城镇化过程中老年人口城镇化与总人口城镇化之间的关系问题。

城镇化是一个地区城镇人口比重不断上升的过程,但并不是单一的人口变化过程,在此过程中,涉及多个层面的关系问题,从不同的层面分析,可以了解相应层面的协调性,进而对城镇化进程进行判断,确定城镇化是否存在整体或是部分的滞后问题。一是

① 2016 年数据来自《中华人民共和国 2016 年国民经济和社会发展统计公报》,2010 年数据来自《中国统计年鉴(2011)》。

② 分别根据《中国 2010 年人口普查资料》和《2015 年全国 1% 人口抽样调查资料》计算。

城镇化与其他经济社会过程的关系,如工业化、农业现代化等。在这个层面,人们多通过城镇化与工业化的关系来判断总体上城镇化水平是否滞后。二是不同要素城镇化之间的相互关系,如人口、土地等。在这个层面,人们一般通过人口城镇化与城镇建设用地变化的关系来判断是否存在滞后问题。三是城镇化中整体与部分、各部分之间的关系,如全国与区域、区域之间等。在这个层面一般将部分与整体比较或是在部分之间进行比较来判断部分城镇化是否存在滞后问题。老年人口城镇化与总人口城镇化的关系实质上是城镇化过程中部分与整体的关系,即第三个层面的关系。

从现有研究来看,尚未发现专门论及老年人口城镇化与总人口城镇化之间关系的文献,只是在个别相关研究中可以推论出一些二者之间的关系。如杜鹏、王武林(2010)的研究注意到在人口老龄化过程中,许多国家普遍表现出农村人口老龄化程度高于城市的特点,即城乡倒置明显。以此推论,许多国家老年人口城镇化水平低于总人口城镇化水平是一种普遍现象。其他一些研究也关注到与此相关的老年人口流动(梁宏、郭娟娟,2018)、迁移受阻(周天勇,2018)及留守老人(钟曼丽,2017)等问题,但这些问题或是老年人口城镇化滞后的原因,或是老年人口城镇化滞后的结果,没有直接涉及老年人口城镇化及其滞后问题。

如果将视野进一步扩展到整个城镇化领域,可以发现已有一些研究关注城镇化过程中的某些滞后问题。如朱宝树(2002)、段禄峰和张沛(2009)的研究发现,中国城镇化总体水平滞后于工业化,并表现出一定的阶段性特征。蔡继明等(2013)的研究发现中国存在人口城镇化滞后于空间城镇化的现象。辜胜阻和朱农(1993)、秦佳和李建民(2013)的研究发现,中国人口城镇化水平在空间上极不均衡,表现为一些地区人口城镇化相对滞后。但是,目前关于城镇化滞后问题的研究并没有涉及不同年龄群体之间城镇化的关系问题。原因可能在于:一方面是数据的限制,除了普查和1%抽样调查数据外,其他数据中很少有可用的分年龄城乡人口数据,因而计算分年龄的城镇化率存在困难;另一方面即使获得了相关数据,如何判断二者关系的性质也是一个难题。在其他一些城镇化滞后问题研究中,有些仅进行数量上的简单比较,分析某一个方面低于另一个方面的滞后问题,没有对滞后一般规律的分析,也没有对滞后是否合理进行探讨。在研究不同人口群体是否存在城镇化滞后问题时,基于人群的不同属性,简单以二者是否相等来判别滞后问题的性质显然缺乏说服力,必须要找到判别二者之间关系的某种参照或标准,才能将问题论述清楚。

不论是何种原因,基于目前的研究状况,人们对老年人口城镇化滞后现象在多大范围上存在,老年人口城镇化与总人口城镇化之间的关系究竟如何,还缺乏足够的了解和认识。在此情况下,必然难以判断中国老年人口城镇化滞后的严重程度,更无法判断是否采取和应该采取怎样的政策措施。在当前正积极推进人的城镇化的大背景下,有

必要对老年人口城镇化滞后问题进行探讨和研究,以加深对此问题的认识。为此,本文尝试对中国老年人口城镇化滞后问题进行探索性研究,为相关的学术研究和决策提供参考。本文的思路是在分析世界各国或地区老年人口城镇化与总人口城镇化关系的基础上,判断中国老年人口城镇化滞后程度,进而分析其原因并提出相关政策建议。

一、世界各国(或地区)老年人口城镇化滞后状况

联合国(United Nations, 2014)在发布《世界城市化展望 2014》的同时发布了 1980~2015 年世界各国和地区分城乡、年龄、性别人口数据。该数据包含世界整体、不同收入水平分组、各大洲、各国或地区 1980~2015 年每隔 5 年的分城乡、年龄、性别数据,根据该数据可以计算不同层次的分年龄、性别城镇化率。本文通过分析发现,世界各国(或地区)的老年人口城镇化滞后现象具有以下几个特点。

(一) 老年人口城镇化滞后现象在世界大部分国家和地区普遍存在

从国家和地区层面分析发现,老年人口城镇化滞后是一个普遍现象。2015 年,在除新加坡和中国香港地区外的 157 个人口超过 100 万的国家和地区中,老年人口城镇化率低于总人口城镇化率的有 124 个,约占 78.98%,其中,有 12 个国家和地区老年人口城镇化率滞后总人口城镇化率 10 个百分点以上,最高的民主刚果滞后接近 26 个百分点,其他滞后较多的还有安哥拉、纳米比亚、赞比亚、津巴布韦等,均超过了 15 个百分点;老年人口城镇化率高于总人口城镇化率的有 33 个,仅有瑞士的老年人口城镇化率高出总人口城镇化率 10 个百分点以上,为 15.17 个百分点;危地马拉、乌兹别克斯坦和毛里求斯等国为 5~10 个百分点。俄罗斯、南非、印度、巴西等金砖国家均存在老年人口城镇化滞后现象,滞后幅度分别为 0.14、3.23、3.55、0.24 个百分点,均小于中国。

从各国和地区老年人口城镇化率与总人口城镇化率的散点图可以看出(见图),散点多在对角线的下方,表明大多数国家和地区的老年人口城镇化水平低于其总人口城镇化水平,也就是说,在国家和地区层面老年人口城镇化滞后是更为普遍的一种现象。

(二) 老年人口城镇化滞后现象在不同城镇化阶段普遍存在

为了考察不同城镇化阶段老年人口城镇化滞后现象,本文将各国和地区按照不同城镇化水平分组(见表 1)。分组后

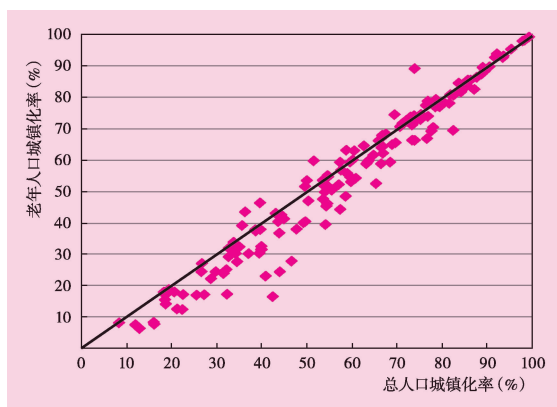


图 2015 年各国(或地区)老年人口城镇化率与总人口城镇化率的关系

注:根据联合国(United Nations, 2014)数据计算。

表1 2015年不同城镇化程度分组的老年人口城镇化滞后情况

总人口 城镇化率(%)	国家和 地区数(个)	滞后国家和 地区数(个)	平均滞后 (百分点)	平均滞后 百分比(%)
0~20	11	11	3.60	23.24
20~30	10	9	5.97	24.23
30~40	22	18	3.57	10.14
40~50	14	13	9.54	21.58
50~60	25	19	3.50	6.20
60~70	21	14	2.79	4.25
70~80	26	17	1.50	1.94
80~90	19	17	2.12	2.44
90~100	9	6	-0.06	-0.13

注:根据联合国(United Nations, 2014)数据计算。

仍然可以发现老年人口城镇化滞后现象在城镇化的各个阶段都普遍存在。在总人口城镇化水平低于20%的国家和地区中,老年人口城镇化水平全部滞后于总人口城镇化水平。在总人口城镇化率低于50%的国家和地区中,老年人口城镇化率滞后的占90%以上;在人口城镇化率高于50%的国家和地区中,滞后的占比略小,但也在七成以上。在滞后的绝对幅度上,以总人口城镇化率在40%~50%的国家和地区滞后幅度最大,平均滞后约9.54个百分点,其次是20%~30%的国家和地区,平均滞后约5.97个百分点。在滞后的相对幅度上,总人口城镇化率低于20%、20%~30%和40%~50%的国家和地区,平均滞后于总人口城镇化率均超过了20%。

在人口城镇化率高于50%的国家和地区中,滞后的绝对幅度和相对幅度均下降,在人口城镇化率超过90%的国家和地区中,平均滞后绝对幅度和相对幅度均为负数,即简单平均来看,老年人口城镇化水平已超过总人口城镇化水平,但由于这是简单平均的结果,不能说明在城镇化率超过90%的国家和地区中老年人口城镇化滞后现象已经消失。相反,从表1可以看出,在这一组仍然有2/3的国家和地区老年人口城镇化水平低于总人口城镇化水平。但总体上可以认为,在城镇化水平较高时,老年人口城镇化水平与总人口城镇化水平之间的差距会相对缩小。

(三) 老年人口城镇化滞后现象在不同收入阶段普遍存在

按照收入水平分组时,不同收入水平的国家和地区均表现出老年人口城镇化水平低于总人口城镇化水平的特点,即普遍出现了老年人口城镇化滞后现象。2015年,发达地区老年人口城镇化率为76.80%,滞后于总人口城镇化率1.47个百分点;欠发达地区老年人口城镇化率为48.50%,滞后于总人口城镇化率0.49个百分点;最不发达地区老年人口城镇化率为25.60%,滞后于总人口城镇化率5.80个百分点。实际上,不仅是2015年,1980~2015年,除欠发达地区在1995年老年人口城镇化率略高于总人口城镇化率外,发达地区、欠发达地区和最不发达地区的老年人口城镇化均存在滞后现象(见表2),但发达地区和欠发达地区的老年人口城镇化滞后幅度有所缩小。发达地区的滞后幅度1980~2015年减小了1.99个百分点,欠发达地区的滞后幅度1980~2015年减小

了 1.52 个百分点。最不发达地区的老年人口城镇化滞后幅度则出现了扩大趋势,1980~2015 年扩大了 2.5 个百分点。

总之,当考察各国和地区老年人口城镇化与总人口城镇化的关系时,可以发现老年人口城镇化水平滞后于总人口城镇化水平是一个更为普遍的现象,按照收入分组或是按照城镇化水平分组时仍是如此。但是,当一个国家或地区的城镇化率超过 50%以后,老年人口城镇化率与总人口城镇化率的差距会逐渐缩小,滞后现象逐渐减弱。

二、对中国老年人口城镇化滞后程度的判断

(一) 中国老年人口城镇化滞后现象的产生及发展

中国老年人口城镇化滞后现象是在 20 世纪 80 年代出现的。将根据中国第三至第六次人口普查资料和 2015 年 1%人口抽样调查数据计算的中国老年人口城镇化率与调查时点(或年底)的总人口城镇化率进行比较(见表 3),可以发现在 1982 年第三次人口普查时,老年人口城镇化率高于总人口城镇化率,即当时不存在老年人口城镇化滞后现象。1990 年第四次人口普查之后的历次普查和 2015 年 1%人口抽样调查均发现老年人口城镇化率明显低于总人口城镇化率,即存在明显的老年人口城镇化滞后现象。由此可见,老年人口城镇化滞后在中国已经持续了约 30 年,是一个长期现象。

进一步分析发现,中国老年人口城镇化滞后幅度呈不断扩大之势。1990 年人口普查时老年人口城镇化率约为 24.89%,落后于当时的总人口城镇化率(26.23%)不到 1.5 个百分点;2000 年老年人口

表 2 不同收入地区老年人口城镇化滞后状况 %

年份	发达地区		欠发达地区		最不发达地区	
	老年人口 城镇化率	总人口 城镇化率	老年人口 城镇化率	总人口 城镇化率	老年人口 城镇化率	总人口 城镇化率
1980	66.75	70.20	27.38	29.39	13.73	17.03
1985	68.00	71.35	30.42	32.20	15.33	18.98
1990	68.72	72.37	32.75	34.85	16.96	21.07
1995	69.76	73.30	37.47	37.39	18.42	22.86
2000	70.86	74.19	38.33	39.94	19.81	24.41
2005	73.22	75.77	41.53	43.00	21.45	26.48
2010	75.35	77.11	44.53	46.07	23.44	28.86
2015	76.80	78.27	48.50	48.99	25.60	31.40

注:根据联合国(United Nations, 2014)数据计算。

表 3 中国老年人口城镇化滞后状况的变化

	年 份				
	1982	1990	2000	2010	2015
总人口城镇化率(%)	20.55	26.23	36.22	49.95	56.10
老年人口城镇化率(%)	24.34	24.89	34.06	44.10	49.81
差距(百分点)	-3.79	1.34	2.16	5.85	6.29

注:根据历次人口普查资料、《2015 年全国 1%人口抽样调查资料》、《中国统计年鉴(2016)》计算。其中,老年人口城镇化率均为根据普查或抽样调查数据计算的调查时点数据。总人口城镇化率:1982、1990 年因为是年中调查,故采用调查时点数据;2000、2010 和 2015 年因调查时点与年底较为接近,直接采用《中国统计年鉴》公布的年底数。

城镇化滞后幅度扩大至 2.16 个百分点,2010 年进一步扩大至 5.85 个百分点,2015 年继续扩大至 6.29 个百分点。

(二) 对中国当前老年人口城镇化滞后程度的判断

中国老年人口城镇化滞后于总人口城镇化是不争的事实,那么如何判断当前中国老年人口城镇化的滞后程度呢?首先,本文将与中国处于相同城镇化阶段的国家或地区 2015 年平均滞后水平进行比较后发现,2015 年中国老年人口城镇化滞后程度高于相应国家或地区的平均滞后水平。2015 年中国人口城镇化水平为 50%~60%,2015 年处于这个阶段的国家或地区有 25 个,其中有 19 个老年人口城镇化滞后于总人口城镇化,平均滞后程度为 3.50 个百分点。显然中国老年人口城镇化滞后更为严重,约多滞后 2.79 个百分点。其次,基于老年人口城镇化与总人口城镇化之间的一般关系来判断中国老年人口城镇化滞后程度。从 2015 年老年人口城镇化与总人口城镇化关系的散点图(见图)可以看出,尽管老年人口城镇化水平表现出一定的滞后性,但代表各国或地区的散点基本分布在对角线附近,说明二者总体上有较强的相关性。因此,本文考虑通过建立统计模型来探寻二者之间的关系。将 1980~2015 年世界各地老年人口城镇化率和总人口城镇化率视为混合截面数据,采用简单线性模型来分析老年人口城镇化率与总人口城镇化率之间的对应关系,模型具体形式为:

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 X_{it} + v_{it}$$

其中, Y_{it} 是第 i 个国家或地区第 t 期的老年人口城镇化率, X_{it} 是第 i 个国家或地区第 t 期的总人口城镇化率, β_0 和 β_1 是回归系数, v_{it} 是误差项。

模型模拟结果如表 4 所示。模型的 R^2 为 0.9499,拟合效果很好。模型模拟结果显示,1980~2015 年,按照点估计,世界各国和地区的总人口城镇化率每提高 1 个百分点,老年人口城镇化率将提高 1.040 个百分点;按照 95%的置信水平进行区间估计,则总人口城镇化率每提高 1 个百分点,老年人口城镇化率提高 1.027~1.053 个百分点。

根据表 4 的估计结果计算,2015 年中国实际的老年人口城镇化水平明显低于估计值,根据区间估计结果,2015 年中国老年人口城镇化率为 51.18%~54.15%,比老年人口城镇化率实际水平高 1.38~4.35 个百分点,即实际滞后程度要严重 1.38~4.35 个百分点。也就是说,即使以下限值作为参照,中国老年人口城镇化滞后程度也比模型所估计

表 4 模型的拟合结果(N=1256)

	点估计	区间估计 (95%的置信水平)
常数项	-5.678*	[-6.431, -4.926]
总人口城镇化率	1.040*	[1.027, 1.053]
R^2	0.9499	

注:*表示在 $\alpha=0.005$ 的水平上显著。

的滞后程度更为严重。本文进一步利用这一模型对中国过去的老年人口城镇化滞后程度进行判断。结果发现,1990 年虽然存在老年人口城镇化滞后,但并不存在比一般水平更为严重的问题,2000 年中国老年人口城镇化滞后现象才真正比估计值

更低,大约低 0.77~3.57 个百分点,即老年人口城镇化滞后更为严重的情况大体上在此时才出现。因此,无论从 2015 年与中国处于相同城镇化阶段的国家和地区的老年人口城镇化率平均滞后水平,还是从 1980~2015 年老年人口城镇化与总人口城镇化的一般关系判断,2015 年中国老年人口城镇化滞后现象更为严重。

三、中国老年人口城镇化滞后的原因分析

分析为何中国老年人口城镇化会滞后更为严重,要从 3 个层面进行。一是将城市和农村视为两个相对独立封闭的体系,分析在此条件下老年人口城镇化与总人口城镇化的关系;二是在考虑城乡人口流动的情况下,分析为何世界各国和地区普遍存在老年人口城镇化滞后问题;三是在考虑中国社会特殊性的基础上分析为何中国老年人口城镇化滞后现象更为严重。

(一) 城乡封闭体系下的老年人口城镇化与总人口城镇化

当城乡是独立封闭体系时,城镇和农村人口增长和结构变化只受自然增长影响。假设在初始状态下,城乡均处于人口转变前高出生率、高死亡率、低自然增长率的“高高低”人口再生产模式。根据人口转变理论,在人口转变过程中,随着社会经济条件的改善,死亡率和出生率先后下降,从“高高低”的人口再生产模式逐渐过渡到“低低低”的人口再生产模式。由于城镇社会经济发展水平较高,率先开始人口转变。在人口转变的早期阶段,死亡率先下降并且是低年龄组死亡率下降速度更快,城镇人口会出现年轻化,此时可能出现老年人口城镇化率低于总人口城镇化率的现象,但由于这个阶段很短,所以这种状况持续时间也十分短暂,之后随着出生率的下降,城镇人口逐渐开始老龄化,老年人口城镇化滞后现象会迅速消失。城镇作为一个国家或地区社会经济发展水平较高的部分,人口转变一般先于农村到来和完成,而且即使是完成人口转变之后,城镇还将先开始“第二次人口转变”,所以城镇的出生率和死亡率在相当长的时间内都会相对较低。因此从理论上讲,如果城乡各是一个封闭的体系,城镇的人口老龄化也会先于农村到来,最终的结果会是老年人口城镇化率高于总人口城镇化率,不会长期出现老年人口城镇化滞后现象。

(二) 中国老年人口城镇化滞后的一般原因

城乡实际上并非封闭体系,二者之间存在着大量人口流动,且主要流向是从乡村向城镇流动,这种流动改变了城乡的人口老龄化格局,同时也改变了老年人口城镇化与总人口城镇化之间的关系。由于城镇拥有更好的受教育机会和就业机会,大量年轻人口从农村向城镇流动是一个必然趋势,而农村老年人由于一方面对农村的依赖性更高,故土难离,另一方面教育和就业等因素对其影响很小,流动偏好相对较弱,因而这种人口流动以年轻人口为主。进入现代社会以来,城乡差距进一步扩大,乡城人口流动规模也不断

增加。最终,会出现以年轻人口为主体的大规模乡城人口流动,这种人口流动同时改变了城乡人口结构,导致年轻人口城镇化快于老年人口城镇化,当这种人口流动达到一定规模,总人口城镇化水平必然会赶上并最终超越老年人口城镇化,出现老年人口城镇化滞后现象。

就中国而言,改革开放以来,特别是20世纪90年代中期以来,大规模人口流动不仅是中国经济发展的重要推动力之一,也是中国最深刻的社会变革之一。这一以年轻劳动力为主要人群、以乡城流动为主要方向的大规模人口流动正是中国老年人口城镇化滞后的原因所在。根据有关研究估计(向晶、钟甫宁,2017),1990年农村流出的人口在6300万左右,1995年仍然保持在这一规模,此后人口流动明显加速,2000年约为1.18亿,2010年进一步增长至2.12亿,尽管近年来增长势头有所扭转,但2015年仍在2亿以上。在如此巨大的流动人口中,老年人口占比极低,2015年国家卫生计生委流动老人健康服务专题调查显示,流动老人占流动人口的7.2%(国家卫生和计划生育委员会流动人口司,2016),远低于老年人口在总人口中的占比。这种以年轻人为主体的流动人口客观上造成中国老年人口城镇化速度明显低于总人口城镇化速度,老年人口城镇化滞后现象随之产生。实际上,中国老年人口城镇化滞后现象正是产生于人口开始大规模流动的20世纪80年代,而滞后现象更为严重的情况则是出现在人口流动加速的20世纪90年代,并在2000年以后随着人口流动规模的迅速扩大,滞后幅度也不断增加,严重程度不断加深。

(三) 中国老年人口城镇化滞后的特殊原因

中国老年人口城镇化不仅滞后于总人口城镇化,而且与世界平均相比,滞后现象更为严重。也就是说,在中国存在老年人口城镇化滞后这种普遍性之外,还存在滞后程度更为严重这种特殊性。由此推断,在中国人口城镇化过程中,必然存在一些阻碍老年人口从农村向城镇流动的特殊因素。

在老年人向城镇流动的过程中,既存在推—拉理论所揭示的促使其流动的推力和拉力作用,同时也存在阻碍其流动的反向推力和反向拉力。这些力量的强弱受微观和宏观两个层面因素的影响,微观因素主要是指老年人个体和家庭因素,宏观因素则涉及制度、文化等。老年人最终是否发生流动,是这一系列力量共同作用的结果。因为本文主要分析老年人口城镇化滞后问题,所以重点关注反向推力与反向拉力。

反向推力是指城镇存在着一些阻碍农村老年人流入的因素。从微观层面上,首先影响老年人流入城镇的因素是其相对较低的收入,无法负担流入城镇以后的高昂生活成本。2016年中国城镇居民人均消费水平约为农村居民人均消费水平的2.3倍(国家统计局,2017)。与此同时,城乡老年人收入状况也差异巨大。根据第四次中国城乡老年人生活状况抽样调查结果,2014年,中国城镇老年人年人均收入为23930元,农村老年人年

人均收入为7 621元^①,前者是后者的3.14倍。显然以农村老年人的收入水平,他们中的大多数没有在城镇维持平均消费水平的能力,收入和消费能力的不足严重制约了农村老年人向城镇的流动。其次影响老年人流入城镇的因素是城乡家庭、邻里关系的变化。在传统中国社会,长幼有序、尊老敬老是家庭关系中重要的特征,老年人在家庭中享有相对较高的地位,随着现代化推进,传统家庭关系已经发生转变,老年人在家庭中的地位有所衰落,在农村老年人一般可以通过分家(或分居)来求得独立和“耳根清净”,一旦进入城镇一般需要和儿孙辈同住,往往在家庭关系上表现出不适应。邻里关系也有类似情况。原本习惯了农村熟人社会的老年人,对于大城市居住在对门都互不相识的邻里关系,往往也极不适应,这些都难免使一些老年人对进城表现出抵触情绪。

在宏观层面上,户籍制度是阻碍中国老年人流入城镇的重要制度因素。尽管近年来户籍制度改革取得了一些进展,但农村人口取得城镇户籍特别是中等以上城市的城镇户籍仍然存在较高“门槛”,流动人口在城镇始终被视为外来人口,处于一种不稳定状态。尤其是一些大城市落户“门槛”更高,甚至在一些城市人口调控中,农村流动人口是直接的、首要的调控对象。这种不稳定的生活状态,使农村流动人口很少举家流动,即使是举家流动,也大多局限于小家庭,而将老年人留在农村。同时,由于在年轻时没有完成在城镇的落户和社会融入,绝大部分第一代农民工进入老年后只能返乡。与劳动年龄人口相比,老年人口城镇化受户籍制度的冲击更大,因为当前就业领域的户籍障碍相对较弱,户籍对年轻人在城镇就业影响很小,在以常住人口计算城镇化的口径下,劳动年龄人口城镇化受户籍制度的影响也相对较小。而农村老年人口除少量仍在城镇就业外,其余的如果不是投靠子女,几乎不会长时间在城镇居留,自然也不会成为城镇常住人口。在文化因素上,中国长期的城乡二元经济体系导致城乡之间差异巨大,城市文明向农村的辐射只是在近十几年出现了大规模人口流动后才较为明显,城市所代表的现代工业文明往往会令在传统农业文明中成长起来的部分农村老年人产生认同障碍和不适应感,这也在一定程度上降低了城镇对农村老年人的吸引力。

反向拉力是指在中国农村仍然存在让老年人留下或返乡的重要因素。在微观层面上,相对较低的生活成本和相对弹性较大(可分家或分居)的家庭关系及相对亲密的邻里关系对农村老年人依然具有相当大的吸引力,也就是说城镇对农村老年人在产生推力时,农村也相应产生了拉力。此外,在农村拥有属于自己的住房也会增加老年人生活的自主性和心理上的归属感,而长久生活在农村形成的熟悉生活环境与惯性生活方式也是一种重要的拉力。在宏观层面上,农村社会保障制度保障力度不够,必须依赖土地提供重要生活保障则是农村存在拉力的重要制度因素。自古以来,土地一直是中国农民的重

^① 数据来自民政部官网:《三部门发布第四次中国城乡老年人生活状况抽样调查成果》(<http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/mzyw/201610/20161000001974.shtml>)。

要生活保障,即使是现代社会依然如此。尽管近年来的一系列改革,基本实现了城乡居民养老和医疗等社会保障制度的统一,但城乡二元经济体系造就的二元社会保障体系并未根本改观,保障水平仍然很低,农村老年人养老对土地的依赖性依然很大,离开土地很多老年人将失去物质保障和精神上的安全感。在文化上,中国社会的乡土情结是一个重要因素。中国传统上是一个乡土社会,自古有“故土难离”、“落叶归根”的乡土情结,对故土的依恋是农村老年人普遍特征。表现在行为上,一些老人到一定年龄后就不愿意离开农村、不愿意离开家,害怕客死异乡,即使子女均已迁往城镇,老人仍然独守故土与家园。

综上所述,城乡收入差距导致的生活成本差异、家庭关系和邻里关系等社会因素,城乡文化差异和乡土情结都是阻碍老年人口城镇化的重要因素。在这些因素之外,户籍制度和保障制度是导致中国老年人口城镇化滞后更加严重的两个重要的制度性原因。户籍制度导致老年人很难在生命更早的阶段融入城镇,也难以在老年阶段留在城镇,形成一种实质上的反向推力;而社会保障水平低则将老年人牢牢地“捆绑”在土地之上,对土地产生严重的依赖,形成一种实质上的反向拉力。二者共同加剧了中国老年人口城镇化的滞后状况。

四、结论和相关建议

本文在分析世界各国和地区老年人口城镇化滞后现象的基础上,对中国老年人口城镇化滞后程度进行了初步判断,并据此分析了相关原因。根据本文的研究,得出以下结论。

第一,老年人口城镇化滞后现象是在世界大部分国家(或地区)、在不同收入阶段、城镇化阶段普遍存在的现象。当一个国家或地区的总人口城镇化率超过50%以后,老年人口城镇化率与总人口城镇化率之间的差距会逐渐缩小,滞后现象逐渐减弱。对世界各国(或地区)老年人口城镇化和总人口城镇化的关系进一步研究发现,二者之间存在明显的线性关系。

第二,根据中国人口普查数据分析可以发现,中国老年人口城镇化滞后现象发端于人口开始大规模流动的20世纪80年代,而滞后现象更为严重的情况则是出现在人口流动加速的20世纪90年代,在2000年以后随着人口流动规模的迅速扩大,滞后幅度也不断增加,目前仍处于滞后程度加剧的进程之中。

第三,中国老年人口城镇化滞后的主要原因是发生了以年轻劳动力为主要人群、以乡城流动为主要方向的大规模人口流动。而中国老年人口城镇化滞后更为严重则是因为存在阻碍老年人向城镇流动的反向推力与反向拉力。城乡收入差距导致的生活成本差异、家庭关系和邻里关系等社会因素,城乡文化差异和乡土情结都是阻碍老年人口向城镇流动的重要因素,而户籍制度和保障制度是中国老年人口城镇化滞后更为严重的两个重要制度性原因。

中国老年人口城镇化滞后问题既有普遍性又有特殊性。一方面,老年人口城镇化滞后于总人口城镇化是一个普遍现象,并将伴随城镇化的整个过程。中国出现老年人口城镇化滞后状况是一种正常现象。另一方面,中国老年人口城镇化滞后更为严重,并且在当前城镇化率接近60%时,滞后幅度仍在扩大,说明中国存在一些阻碍老年人口城镇化的特殊因素。老年人口城镇化严重滞后的最大风险在于,农村公共服务和社会服务资源薄弱,大量老年人口滞留农村,生产和生活都会面临更严重的困难,当前受到较大关注的留守老人问题在很大程度上就是老年人口城镇化滞后的一个结果。

应对老年人口城镇化滞后严重问题,政策方面有两个着力点:一是如何在城镇化过程中采取必要措施消除障碍,进一步推动老年人口城镇化,逐步缓解老年人口城镇化滞后状况;二是在老年人口城镇化滞后的大前提下,如何应对其后果。

在推动老年人口城镇化方面应采取的政策主要有以下3点:一是要进一步放宽城镇落户条件,逐步清除户籍制度对城镇化过程的干预。一方面,应进一步放开老年人落户政策,放宽父母投靠子女的落户条件,为老年人随子女迁移提供便利。另一方面,应进一步放宽农民工的落户条件,尽量让在城镇有居留意愿的农村流动人口在进入老年之前完成城镇化过程。应进一步清除学历、积分等对于农民工几乎是排除性的入户“门槛”,以相对稳定就业和合法居所为落户的基本条件,同时将户籍与获得公共服务脱钩,逐渐让户籍制度回归户籍登记的本义。二是要推动老年流动人口的社会融合。实现在城镇的社会融合,是老年人口城镇化的关键环节。要强化流入地政府的公共服务职能,大力推动基本公共服务均等化,让流动老年人能够无障碍地享受流入地的基本公共服务;还要根据权利义务关系建立起更加科学合理的各项社会保障待遇衔接机制,实现各项待遇的无障碍转移衔接;同时,要有针对性地开展一些社会融入项目,帮助流动老年人适应城市社会环境和生活方式。三是要进一步完善基本社会保障制度,切实提高农村老年人收入保障水平。当前,应重点解决农村老年人基础养老金待遇过低的问题,尽快出台基础养老金调整方案。社会保障制度的完善将减少农村老年人对土地的依赖,给老年人提供更多流入城镇的可能性,将有利于促进老年人口城镇化。当然,社会保障水平的提高不仅有助于缓解老年人口城镇化滞后状况,而且也是应对其后果的必然要求。

在应对老年人口城镇化滞后的后果方面,需要采取两方面的政策:一方面要利用大力推进乡村振兴战略的契机,切实改善农村生产和生活条件。另一方面要加强农村社会服务体系的建设,为农村老年人提供生产和生活便利。首先,要大力推进基本公共服务均等化,加强农村基本公共服务资源配置和服务保障,切实提高农村公共服务水平。其次,要通过政府补贴和政策倾斜等措施鼓励建立农村社会服务组织,为老年人提供生产和生活社会服务。政府可以基于财力和公共服务职能通过购买服务等方式培育相关社会组织发展,与此同时实现老年人享受部分服务的低偿化和无偿化,引导老年人通过市场

化方式解决生产和生活中遇到的困难。最后,要加强对农村家庭发展的支持,引导家庭关系和谐发展,增强家庭养老的能力,并通过村规民约、税收减免等方式引导家庭继续发挥养老的基础性作用。要通过服务体系建设,减轻农村老年人生产和生活负担,切实改善广大农村老年人的生活质量。

参考文献:

1. 蔡继明等(2013):《我国人口城市化与空间城市化非协调发展及成因》,《经济学动态》,第6期。
2. 杜鹏、王武林(2010):《论人口老龄化程度城乡差异的转变》,《人口研究》,第2期。
3. 段禄峰、张沛(2009):《我国城镇化与工业化协调发展问题研究》,《城市发展研究》,第7期。
4. 辜胜阻、朱农(1993):《中国城镇化的区域差异及其区域发展模式》,《中国人口科学》,第1期。
5. 国家统计局(2011):《中国统计年鉴(2011)》(<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2011/indexch.htm>)。
6. 国家统计局(2016):《中国统计年鉴(2016)》(<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2016/indexch.htm>)。
7. 国家统计局(2017):《中华人民共和国2016年国民经济和社会发展统计公报》(http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201702/t20170228_1467424.html)。
8. 国家统计局人口和就业统计司(2016):《2015年全国1%人口抽样调查资料》,中国统计出版社。
9. 国家卫生和计划生育委员会流动人口司(2016):《中国流动人口发展报告2016》,中国人口出版社。
10. 国务院人口普查办公室、国家统计局人口统计司(1985):《中国1982年人口普查资料(电子计算机汇总)》,中国统计出版社。
11. 国务院人口普查办公室、国家统计局人口统计司(1993):《中国1990年人口普查资料(第二册)》,中国统计出版社。
12. 国务院人口普查办公室、国家统计局人口和就业统计司(2012):《中国2010年人口普查资料》(<http://www.stats.gov.cn/tjsj/pcsj/rkpc/6rp/indexch.htm>)。
13. 梁宏、郭娟娟(2018):《不同类别老年流动人口的特征比较——基于2015年国家卫生计生委流动人口动态监测数据的实证分析》,《人口与发展》,第1期。
14. 秦佳、李建民(2013):《中国人口城镇化的空间差异与影响因素》,《人口研究》,第2期。
15. 向晶、钟甫宁(2017):《中国城乡迁移和流动人口规模重新估计——基于农村整村调查的分析》,《劳动经济研究》,第2期。
16. 钟曼丽(2017):《农村留守老人生存与发展状况研究——基于湖北省的调查》,《湖北社会科学》,第1期。
17. 周天勇(2018):《迁移受阻对国民经济影响的定量分析》,《中国人口科学》,第1期。
18. 朱宝树(2002):《论我国转型时期城镇化滞后和城镇就业问题》,《华东师范大学学报(哲学社会科学版)》,第5期。
19. United Nations(2014):Urban and Rural Population by Age and Sex, 1980–2015(<http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/dataset/urban/urbanAndRuralPopulationByAgeAndSex.shtml>)。

(责任编辑:朱 萍)