

中國大陸地區人口老化之思考與養老對策

涂立忠

壹、人口老化的現況

正如其他開發中國家一般，中國大陸地區正面臨人口急速老化的狀態；其老化的直接原因，就是出生率與死亡率雙雙下降的結果。

中國大陸在一九七〇年，出生率為千分之三三·四，死亡率是千分之七·六，自然增長率為千分之二十五·八；二十五年之後，即一九九五年時，出生率降至千分之十七·一，死亡率降至千分之六·六，自然增長率降為千分之一〇·五。若從總出生率（即一對夫妻一生所生子女）以觀，一九六五年為六·五人，至一九九四年降為一·四人（美國人口學會一九九五年報告）。下表列出自一九七〇至一九九五年人口變動情形以明之。

如眾所周知，中共大約於一九七〇年，實行「計畫生育」、「一胎化政府」，人口出生率經過長時間持續下降，使其總出生率在一九六二至一九七三年間生育高潮期過後，而至一九九四年才大幅度下降至一·四人。就整個大陸地區而言，農村控制比城市好，內

地控制要比沿海地區好。出生率下降的原因，固是中共政府嚴格推行一胎化政策；同時也是整個社會經濟文化水進的提升，人民對生育觀念的改變所致。

中國大陸一九七〇至一九九五年人口變動表

單位%

| 年份 | 出生率 | 死亡率 | 自然增長率 |
|------|------|-----|-------|
| 一九七〇 | 三三·四 | 七·六 | 二五·八 |
| 一九七五 | 二三·〇 | 七·三 | 一五·七 |
| 一九八〇 | 一八·二 | 六·三 | 一一·九 |
| 一九八五 | 二一·〇 | 六·八 | 一四·二 |
| 一九九〇 | 二一·一 | 六·七 | 一四·四 |
| 一九九五 | 一七·一 | 六·六 | 一〇·五 |

資料來源：中國統計年鑑，中國統計出版社，一九九六。

從人口量的變化來看，現在整個大陸地區老年人口數，六十歲以上老年人口已達一億之譜，至二〇〇〇年時，將增一億三千二百

萬之眾，約占總人口百分之十·六；預計至二〇二五年將有二億八千四百萬人許，占總人口的百分之二十，再進至二〇四五年又激增至三億八千萬人之多，占總人口的百分之二十五·三，而達人口老化的高峰。（周震歐，一九九七）

若以六十五歲以上人口計，一九九五年〇至十四歲幼年人口占百分之二十六·七，六十五歲以上之老年人口占百分之六·七，已漸接近老人國型態。按照聯合國的預測，二〇〇〇年全世界六十五歲以上的老年人口約占總人口的百分之六·八，中國大陸亦將到達同一水準；但在二〇四〇年，全球老年人口將上升至百分之十三·一，中國大陸則會超前達到十七·四，高於全球老人四·三個百分點，這樣的推計說明了一個事實，就是大陸人口的老化要高於世界水準。在二〇一〇年以前，大陸六十五歲以上的老人，平均每十年增加一個百分點，二〇一〇至二〇三〇年之間，每十年將增加三個百分點，這樣的趨勢至二〇四〇年才會改善，老年人口所占的比例，才會逐漸的下降。（田雪原，一九九七）

從以上統計數字看來，我們可體察到中國大陸人口老化的事實，引發吾人以下五點思考：

一、人口老化的速度「超前性」：開發國家人口的轉型一般大致需要二百年左右，開發中國家由於經濟快速發達，人民生活水準提升，從成年國到老年國至少也得花上五十年以上努力。而我國台灣地區也費了七十年的時間才完成老年人口的轉型；而大陸地區在一九八二年還是成年型社會，迄至本世紀末即進入老年型社會，才

十七年之譜。

二、人口老化與經濟發展的速度不能並駕齊驅：已開發及開發中國家人口老化與經濟發展的速度是亦步亦趨的，據聯合國有關統計資料，全球四十七個老年型國家（地區）國民所得在一萬美元以上的有二十個，而且沒有一個是在一千元以下的，而大陸至今尚未超過三百美元。顯然人口老化與經濟發展的速度有很大的差距。（任衍翔，一九九三）

三、城鄉之間人口老化與家庭收入差距甚大：城市人口的出生率低於鄉村，青少年人口少，老年人口多，半數以上城市已進入老年型社會，不過城市家庭收入較鄉村多，其中以沿海地區為尤然，鄉村人口老化速度略低於城市，而家庭收入也低。此種差距的主要因素，是城鄉間地區性的產業結構與型態不同所致，即城市的人就業機會多（個體戶發展容易），人們賺錢容易，鄉村的人就業機會少賺錢不易。

四、人口老化占世界人口老化的比例高：大陸人口老化的人數占亞洲老年人口的百分之五十，占世界老年人口的百分之二十一，這是因為大陸人口的總數已占世界人口總數的五分之一強，老年人口又超過一億以上；從總人口、老年人口與全球各國比較，中國大陸皆為世界之冠。

五、人口的成長已漸趨緩慢：依據聯合國人口基金會調查及作者個人推計，世界人口在二千時將增加至六十三億，二〇二〇年將達八十三億，四十年要加一番。其中已開發國家人口十二億，需一

二二年才能加一倍，開發中國家人口四十億，只需三十二年即增一倍，而中國大陸可能需要五十年才會加一倍，比其他開發中國要慢十八年。如果中共政府持續推行計畫生育、人民教育、文化及經濟發展成長迅速，人口的增加率可能還會下降，對整個世界而言，都有正面影響；因為全世界糧食生產養不活一〇〇億人口，如果各國政府還不警惕，五十年後，人類將面臨一次人口浩劫。

貳、人口老化的問題

一、人口老化的地區與經濟發展地區成反比，造成老年人保障政策與措施的多樣化與複雜性：大陸西北一帶的人口較東南一帶人口年輕化，而經濟發展東南富於西北。我們從東南向西北眺望：一九九五年，六十五歲以上人口進入老年型社會的省市有：上海市百分之十一·四；浙江省百分之八·七；天津市百分之八·二；江蘇省百分之八；北京市百分之七·八；山東省百分之七·四；四川省百分之七·三；遼寧省百分之七·三；廣東省百分之七·一；湖南省百分之七·一；而安徽、河南、廣西、河北、福建、江西、海南、湖北等八個省老年人比例約在百分之六至七之間，接近老年型社會；在山西、陝西、雲南、吉林、貴州五個省的老年人比例約在百分之五到六之間，屬於成年型社會；甘肅、新疆、黑龍江、內蒙古、西藏等地區，老年人口比例在百分之四到五之間，接近年輕型社會；而青海的百分之三·六與寧夏的百分之三·八，又屬於年輕型社會。（田雪原，一九九七）這就印證了人口老化與經濟發展成反比，意

味著愈老的社會較富有，愈年輕的社會較貧窮。如此大的差異，導致中共政府處理老年權益的問題上，也因時、地結構性的差別而採取了不同的因應措施，使社會保障（險）的單一性與公平性受到考驗。

二、提前退（離）休制度，造成人力的浪費：由於經濟資源有限，人力過剩，中共解決過剩努力的辦法，就是實施提前退（離）休制度，五十歲以上中年人口退出勞力市場，把工作位置讓給年輕人，而退（離）職中老年人又沒有適當的再就業輔導措施，這批菁英性成年人在微薄的養老收入下，心不甘情不願的表現出不滿的情緒，正與孟子所說：「食之者眾生之者寡，則財不足」的道理不謀而合。這又證明了一點，開放的社會與自由市場，可使國家人力運用發揮到高點，「食之者寡生之者眾，則財足矣可作明鑒」，用人力金礦開發自然金礦是致富的根本，為千古不變的道理，儘管有千萬種的「改革方案」均不足以濟其窮；少干預多鼓勵，大膽的開放讓人民自由選擇，自有其謀生之路，西方國家的經驗，足資借鑒。

三、由國家擔起養老責任，政府財政負擔沉重，難以為繼：從一九七八年到一九九五年，退（離）休人數從三一四萬增加到三〇九四萬人，費用總額一七·三億元增至一五四一·八億元，五年之間幾乎都雙倍式的增加，若再由二〇〇〇至二〇一〇年又要再翻幾番，退休金將成爲國家嚴重的負擔，詳如下表：

退（離）休人數及費用增長情況

| 年份 | 人數（萬） | 費用（億元） |
|------|-------|---------|
| 一九七八 | 三一四 | 一七·三 |
| 一九八〇 | 八一六 | 五〇·四 |
| 一九八五 | 一、六三七 | 一四九·八 |
| 一九九〇 | 二、三〇一 | 四七二·四 |
| 一九九五 | 三、〇九四 | 一、二九六·二 |

資料來源：中國統計年鑑，一九九六。

西方國家的福利制度「從搖籃到墳墓」都受到社會福利的保障，固不足取；然而建立自助人助避免風險的社會安全制度，仍然是保障人民生計的有效途徑。凡是成年人（滿二〇歲），度過了保護成長教育階段之後，即進入職業生涯階段，進入就業市場時，即應為個人未來生計作未雨綢繆之慮，參加社會保險，按月繳交保費，三十或四十年之後，累積一筆足額資金，退休養老，當無疑慮，這才是根本解決之途。

四、家庭已不再是養老的天堂，機構養老和社區養老體系未建立，標準不一，處境不同；學術界一再強調，家庭是養老的天堂，尤其是三代家庭，可使老人在經濟、社會、心理的調適上得到最好的照顧。關於這一點，古今皆然，中外同聲；然而事實上，理想與實務有著很大差別。人同此心，心同此理，受到整個人類文化結構的感染，養老的社會價值觀是今不如昔，孝道的理念漸趨式微。中國大陸顯然的也趕上了時髦風尚。根據一九九二年，中國老年科學

中心曾在北京、天津、上海、浙江、江蘇、黑龍江、山西、陝西、四川、貴州、湖北等十二省、市、自治區作過六十歲以上人口的本調查，結果發現「四代同堂」的複合家庭幾乎是鳳毛麟角，「三代戶」的家庭城市占百分之三四·一，鄉村占三五·五，而「二代戶」和「一代戶」的核心家庭，城市占百分之六四·七，鄉村占六二。（田雪原，一九九七）（詳如下表）。

這些家庭棄老人於不顧，不是中華文化的表現。由於人口老化與經濟發展的水平相對遲滯「時間差」的因素，不可能一蹴而就的建立全方位的社會安全制度，許多人仍然夢寐以求的冀望家庭養老的安定性；然而實際上由於個人所得偏低，年輕一代文化代溝的差異，有心無力與有力無心，頓使老人失去了家庭的防線。養兒不能防老（殺嬰與棄嬰之事不斷發生），機構式的服務與社區老年文化的建立是理所當然、時勢所趨，觀之，先進國家莫不如是。可是在中國大陸由於「地區性」的差異，「制度面」的廣泛，人與事的結合，理與情的溝通，使老人的機構與社區養老，還未臻「工具理性化」的最佳效果，老人只好「惟天是問」？

一九九二年大陸十二省、市、區老年家庭結構情形（%）

| 鄉 | 城 | 一代戶 | 二代戶 | 三代戶 | 四代以上戶 |
|---|---|------|------|------|-------|
| 村 | 市 | 四二·九 | 三一·六 | 三四·一 | 一·二 |
| | | 四一·四 | 三二·六 | 三四·一 | 一·二 |
| | | 四二·九 | 一九·一 | 三五·五 | 二·五 |

資料來源：中國老年人供養調查數據匯編，中國老齡科研中心。

叁、有關養老之對策

(一)老人老辦法，新人新辦法

根據以上所述問題的浮現，中共政府與學術界皆不斷的思考尋求改革途徑，總的思考，就是「老人老辦法，新人新辦法」。所謂老人老辦法，就是按原有退（離）休制度所規定應享之權利，照原辦法不變。所謂新人新辦法，即對新近參加工作的職工，由國家、企業或單位與勞動者個人共同出資籌集養老基金，個人出資部分按月從薪資中部分扣繳百分之五至十，其餘由國家統籌在地區企業或單位收入中提取統一固定比例的養老金，加上個人扣繳部分，以勞動者個人帳戶養老基金名義儲存，使退（離）休時逐月領取養老年金。這些措施不僅適用國有單位，也包括集體單位，合資單位，漸漸擴大了退休養老保障的範圍。在鄉村，許多單位還將養老保障與生育控制結合試行，如推行獨生子女「兩全」保險及父母養老保險辦法，即將每月獨生子女獎勵費暫不發給本人，將其作為獨生子女傷、亡兩個保險投保，至十四歲後自動轉為獨生子女父母養老保險金。一般情形，一個人於二十五歲時生育一個孩子，到六十歲每月可領一六〇元（投保時計算）左右的養老金。（田雪原，一九九七）這個方法的好處，就是投保人不必付費（獨生子女獎勵費付）至老年時即可領受養老金；又可結合三代同堂祖孫同歡樂趣，鞏固家庭養老根基。

(二)有關養老保障的主要法規

大陸人民的養老事宜，早期是立基於「社會保險」之中，較後漸以其他行政命令作補充。其主要法規，包括：

1. 一九五一年二月公布的「勞動保險條例」為綱領。
2. 一九七八年六月公布的「國務院關於工人退休、退職暫行辦法」。
3. 一九七八年六月公布的「國務院關於安置老弱病殘幹部暫行辦法」。
4. 一九八〇年九月公布的「國務院關於老幹部離休養老暫行辦法」。
5. 一九八三年六月頒布的「中國人民保險公司：城鎮集體經濟組織職工養老保險試行辦法」。
6. 一九八六年七月國務院公布「國營企業實行勞動合同制暫行規定」。
7. 一九八六年八月人代會通過公布的「老年人權益保障法」。

(三)老人的退休、離休、退職收入情況

由於養老的對象不同，老年人收入差別有異，大致上以一九四九年為分水嶺。

1. 離休幹部

(1) 在一九四九年前參加革命工作的老幹部，實施離休時，原工資照發（即與在職相同），還有若干補貼照顧。

(2) 在一九四九年前參加革命工作，不符合離休條件的，發給本人標準工資百分之八十。

2. 退休幹部：指一般軍、公教人員，退休時依有關規定，可領照原薪百分之七十五至八十五的年金。

3. 退休工人：

(1) 退休工人：在一九四九年參加工作至老年退休，依其工作年資發給，工齡滿十年不滿十五年者發給百分之六十；滿十五年不滿二十年者發給百分之七十，退休金的最低保證數為二十五元。

(2) 離職工人：一九四九年後參加工作，工齡不滿十年或不符合退休條件而完全喪失勞動能力者，每月發給退職金，相當本人原工資的百分之四十，最低保證數為二十元。飲食起居需人扶持者，發給本人原工資的百分之九十；另加發一個普通工人的護理費；若飲食起居不需人扶持者，發百分之八十，最低保證數為三十五元。

4. 社會老人：社會一般孤獨、殘障及貧困無依老人，民政部門編列救助預算，按月發給定額救助金。（姚榮齡，一九九三）

肆、結語

綜觀中國大陸人民的社會保障，以社會保險（養老、醫療、救災）為主軸，加以若干福利措施如各種補助金，以及救助措施，做到保衣、保食、保住、保醫、保葬等五保到家。而其總的精神，歸結於一九九六年八月公布（中華人民共和國主席令第七十三號）的「老年人權益保障法」，這是最近新公布的有關老年人權益保障與社會安全維護的具體規定。

不過，現代化社會發展體系的特點，著重在：社會結構的科層化、組織體系的專業化、使用工具的理性化（工具理性）、職能分

工的細密化（如泰勒的職位分類）、及國家介入（即國家公權力的行使與發揮）等多層次的發展（張笠雲，一九九八）；使社會的進步締造了前所未有的佳績，這是人類文明累積的成果；而文明的累積應歸功於老人經驗，沒有前輩老人的創造，那有今日社會文明的果實，所以保障老人權益就是保護自己的權益；因為「老化」畢竟是人生的過程，今日的老人是昨日之青年，今日的青年即將是明日之老人，時光如火箭般的飛逝，轉瞬之間就到了白髮世界！

（本文作者現任中華高齡學會理事長，東吳大學社工系兼任副教授）
參考文獻：

1. 中國統計年鑑 中國統計出版社 一九九六
2. 周震歐 中國大陸老人福利工作 中國文化大學法學院「海峽兩岸社會科學交流研討會」論文 一九九七 五月
3. 田雪原 中國大陸人口老齡化與養老保障改革 中國文化大學法學院「海峽兩岸社會科學交流研討會」論文 一九九七年五月（註：田雪原為中國社會科學院人口研究所所長）
4. 衛衍翔 人類長壽危機思考 武漢老齡科學研究中心 一九九三年 十月
5. 姚榮齡 老人教育在中國大陸 老人教育研討會論文 一九九三年 張笠雲等 社會組織 空中大學教科書 一九九八 一月
7. United National: World population prospects The 1994 Revision, N.Y. 1995; United Nations: Demographic Yearbook, 1994, N.Y. 1996.