

中国城市化与城市人口老龄化的 趋势与对策

翟振武

【提要】 本文从历史角度分析了中国城市化与人口年龄结构变化之间的关系,描述了城市化与城市人口老龄化的发展趋势和特点,并重点讨论了以京津沪为代表的城市人口年龄结构未来变化对城市经济发展的影响。在应付城市人口老龄化的战略选择方面,本文提出了“城乡一体化发展,削峰填谷,以空间换时间”的新思路。

【作者】 翟振武 中国人民大学人口所副所长、教授。

一个国家的人口城市化过程,是和经济现代化过程融为一体的。在社会经济研究中,城市化水平一直被当做“工业化”的同义语和社会经济发展程度的标志。尽管社会学家、经济学家、人口学家、地理学家等对城市化的定义各有侧重,但有一点却是共同的:城市化指的是在经济发展过程中,人口不断由农村向城市地区集中和聚集,造成城市数目增多,城市人口在全国总人口中的比重不断上升。同时,人们的生活方式、思维方式、行为方式和就业方式发生重要转变,由农村型改变为城市型。城市化是一个自然的历史过程,它是人类走向现代化的必由之路,是不以人们意志为转移的。

1. 城市化与城市人口老龄化的一般趋势

城市化过程在城市所引起的最重要的一个人口学后果,是人们生育观念的转变及由此而引发的生育行为转变。对欧洲,特别是对西欧生育率转变历史过程的研究表明,随着工业化和城市的发展,小家庭的新观念在城市工业社会中出现并流行。城市生活在生产、消费、娱乐和教育等各方面剥夺了家庭的许多功能。在工厂就业中,个人依靠其自身技能立足。年轻人的流动性和城市生活的匿名性减轻了家庭和社会对传统行为所施加的压力。在技术迅速发展的时代,新技能成为必需,个人发展的新机会层出不穷,教育和理性的观念日益重要,结果是孩子养育费用提高,由孩子增加经济收入的可能性减少。城市的生活和卫生条件改善导致死亡率下降,大大削弱了多生多育的动机。此外,妇女发现了家庭义务之外的新的独立性和与生育活动不相容的新的经济角色。在这多重压力下,与农村生活相连的许多旧观念和信仰开始削弱,少生孩子的新观念逐步增强。节制生育的观念始于城市上层阶级,渐次导向城市下层阶级,最后扩展到农村(Notestein, 1953)。

二次大战后发展中国家生育率转变的过程有很多不同于西欧发达国家转变过程的特点,但在过程的阶段性和走向上,则基本上重演了发达国家的历程,只不过节奏更快,变化更猛烈。

正是由于城市化的这种人口学后果，在全世界几乎所有的国家和地区（除香港那样城市化率已达到 100% 的地区之外），城市人口与农村人口在生育观念、生育行为和实际生育率及受此影响的人口年龄结构等方面，均呈现出很大的差异。这一点，在城乡二元结构明显的发展中国家表现得更为突出。

50~70 年代，中国的城市化进程经历过几次起伏。但是，从 1978 年改革开放以后，城市化进程的趋势稳定，速度加快。1949 年，全国城镇人口仅占总人口的 10.6%，尔后快速增加至 1960 年的 19.7%；1961 年实施调整工业、精简城市人口的政策，近 1500 万人被转为农村人口，1963 年城市人口比重被压低到 16.8%。此后，中国城镇人口比重一直在 17% 左右徘徊，甚至呈现萎缩的趋势。1978 年是城市化进程的一个转折点（见图 1）。到 1993 年，全国城镇人口绝对量已达 3.335 亿人，占全国总人口的 28.1%。

1978~1993 年间中国城镇化速度加快，反映了这一时期中国社会经济的迅猛发展。仅 1978~1988 年间，中国新设城市达 241 座，新设建制镇达 5 764 个。农村改革、农村工业化和大量迁移人口的出现，沿海地区工业化与城镇化等各种经济因素不仅有力地推动了城市化进程，而且为今后城市化的进一步发展打下了坚实的基础。据预测，中国的城市化率在下一个世纪初期可望达到 40% 的水平，如果改革开放的力度大些，下一个世纪初期甚至可以达到 50%（辜胜祖、朱农，1995 年）。无论从社会发展指标，还是从经济发展指标衡量，中国城市

与乡村的巨大差异都是无可置疑的。这种城乡差异导致了城乡生育模式和水平的巨大差异。全国第四次人口普查资料表明，1989 年全国市镇妇女的一般生育率（GFR）为 55.85‰，其中一二孩合计一般生育率为 51.3‰，多孩（三孩及以上）一般生育率仅为 4.55‰；相比之下，全国县妇女一般生育率为 88.75‰，高出市镇一般生育率 32 个千分点，而多孩一般生育率高达 19.55‰，高出市镇多孩一般生育率 15 个千分点，在全国的多孩出生人数中，县妇女所生的多孩数占到 91% 以上。

全国分城乡总和生育率曲线综合反映了城乡生育水平的巨大差距（见图 2）。

一个地域的城市化进程与其生育水平密切相关。对影响中国生育率变化因素的研究表明，在影响生育率变化的诸多因素中，计划生育政策位居第一重要位置，其次就是城市化水平（1990 年人口普查数据专题分析论文集，1995）。按城市化水平将全国 30 个省、自治区和直辖市分类（见表 1），可以清楚地看到，城市化水平越高的地区，生育水平越低。北京、上海这些城市化率高达

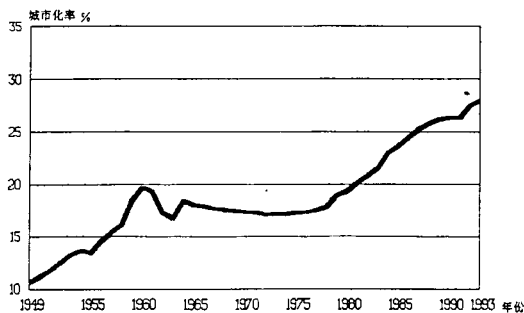


图 1 中国城市化率 (1949~1993)

资料来源：庄亚儿编，中国人口迁移数据集，北京：中国人口出版社，1995

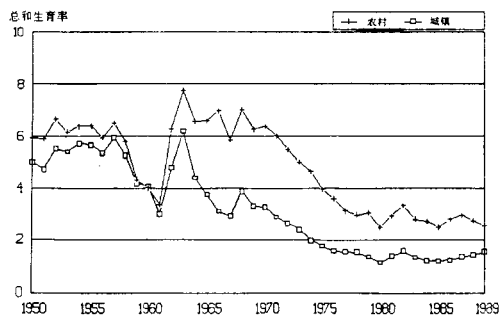


图 2 中国城乡总和生育率对比

资料来源：姚新武编，中国生育数据集，北京：中国人口出版社，1995 年

66%以上的地区，总和生育率更低达1.3左右。

城镇地区生育率的迅速下降以及长期在低水平上的维持，导致了城市人口年龄结构的快速老龄化。1990年人口普查数据与1982年普查数据对比表明，市人口老龄化速度在市、镇、县三类人口中是最快的（见表2）。

1982~1990年，市老年人口比重从7.4%上升到8.62%，增长了16%；而同期农村老年人口比重仅从7.8%上升到8.72%，增长了11%。农村老年人口比重虽然仍旧高于城市，但两者比例已相当接近。值得注意的是，1990年人口普查的市、镇、县等人口均为当地的常住人口，包括了离开常住地1年以上、目前在本地居住的人口和户口在外地、但已在本地居住1年以上的人口，即普查对象的第二三项人口。自从改革开放以来，城乡隔绝的格局被冲破，大量农业劳动力长期（1年以上）在城市从事商业、手工业、服务业和建筑业等活动，只是偶尔返回户口登记地或偶尔外出探亲等，所有这些人都在普查中被计入当地常住人口。因此，普查中的城市常住人口与户籍人口有相当大的差距，特别是在人口迁移、流动量比较大的地区，这个差距更不可忽视。举例来说，1990年普查中江苏省、广东省常住人口中属于第二三项的人口分别高达130万和331万人；北京市常住人口中属于第二三项的人口也高达52万人，占了总人口的5%。如果考虑到第二三项人口主要集中在市区从事各种工作，将这些人数与市人口总数比较，他们则占了市人口总数的7%；如果再考虑到第二三项人口绝大多数都处在15~59岁之间的年龄段，我们完全可以判断，表2中所反映的市人口老龄化的现状远不是真实的情况，实际上城市人口（具有城市户口）老龄化程度要比表2所表现的严重得多。

2. 京津沪三大城市的人口老龄化状况

为了便于说明问题，我们首先选择京、津、沪三大城市做为分析和研究的对象。这主要有三个原因：第一，京津沪是中国城市化水平最高的地区，它们的现状在很大程度上反映了其它地区城市化发展的未来，研究京津沪三城市所得出的结论对全国城市化进程与城市人口老龄化问题有前瞻意义；第二，数据比较准确和易得，京津沪一直属于市建制，它们城市人口的权重达66%以上，在不能获得分城乡数据的情况下用整个城市（含县）全体人口的一些指标（如全市迁入率等）代替城市人口的指标也不会产生太大的偏差，其它省份的数据则不可能进行这样的替代；第三，京津沪城市人口的生活方式和行为方式，以及在城市化过程中所暴露出的问题与矛盾都具有很强的典型性和代表性，或者说，这三个城市人口所反映出

表1 城市化水平与总和生育率

城市人口占总 人口百分比	总和生育率
20以下	2.68
20~29	2.48
30~39	2.26
40+	1.56

数据来源：国家统计局人口与就业统计司编，1990年人口普查数据专题分析论文集，北京：中国统计出版社，1995

表2 中国1982和1990年市、镇、县人口年龄结构

年龄组	市		镇		县	
	1982	1990	1982	1990	1982	1990
0~14	26.0	21.8	28.3	23.7	35.4	29.5
15~19	66.6	69.5	65.2	69.1	56.9	61.6
60+	7.4	8.62	6.4	7.20	7.8	8.72

资料来源：① 国务院人口普查办公室，国家统计局人口司，中国1982年人口统计资料，北京：中国统计出版社，1995。

② 国务院人口普查办公室，国家统计局人口司，中国1990年人口普查资料，北京：中国统计出版社，1993。

的问题的“城市味”很浓，而在其它省份中，很多市都是由县刚刚升格而成，农村“乡土气息”较浓而城市味较弱。当然，本文分析的结论是针对全国城市化进程情况的，而非仅限制在京津沪三大城市。

1990年北京、上海、天津的城市化率分别达到73%、69%和66%(城镇人口占总人口比重)位居全国前三位，而相应的总和生育率分别为1.33、1.66和1.34，大大低于更替水平(2.1)。这三个城市的总和生育率自70年代以来一直呈下降趋势并在更替水平以下徘徊，因此，人口再生产始终以一种萎缩的方式进行，低年龄人口绝对数减少，比例下降，而老年人口的比例则相对上升。根据1990年人口普查，三市的城市人口年龄结构指标均比全国市平均指标更显示出老龄化趋势(见表3)。

三个城市中，尤以上海最为突出，老年人比重达15%以上，成为名符其实的老年人口城市。这种大城市人口超前老龄化的现象构成了中国人口老龄化的突出特点。从上海市(全市人口，含县)的数据看，1953年普查时上海老年人口(60+)仅占全市总人口的3.68%，1982年上升到11.51%，1990年又上升到13.96%，其中65岁以上老人数量已达到123万人，占整个人口的7.37%。将1990年数据与1953年相比，上海总人口净增1.14倍，而65岁以上老年人口净增7.55倍，可见其老龄化速度之快。北京1979年60岁以上老年人口为71万，占总人口的8.2%，1990年这一比例又上升到10.27%，老年人口达111万。天津1990年60岁以上人口也比1982年增加了1/5，年龄中位数达30.13岁。

表3 1990年上海、北京、天津城市人口
(不含镇和县)年龄结构 (%)

年龄组	上海	北京	天津	全国
0~14	17.1	18.1	20.4	26.0
15~59	67.4	71.6	69.1	66.6
60+	15.4	10.2	10.4	7.4

资料来源：根据1990年人口普查分省资料计算。

表4 2000年和2030年上海、北京、天津人口年龄结构 (%)

年龄组	上海		北京		天津	
	2000	2030	2000	2030	2000	2030
0~14	13.3	11.5	16.0	13.0	19.9	15.2
15~59	69.0	48.7	69.3	52.0	67.4	55.3
60+	17.7	39.7	14.6	35.0	12.7	29.5
总计	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

岁的人口竟占了60%。高龄劳动人口(35~59)一般阅历比较丰富，技术比较成熟，特别是以从事脑力劳动为主的人口，具有扎实的专业知识和实践经验。但是，高龄劳动人口在体力、精力、记忆力、学习能力和新岗位适应力等方面都有所减弱，对新技术、新事物反应较慢，特别是在生产、流通、服务等第一线从事体力工作的人口，高龄劳动人口的劳动生产率不如中青年劳动人口。在中国目前的状况下，生产的自动化程度不太高，劳动人口的高龄化将直接影响社会劳动生产率提高，影响企业竞争能力增强。2000年，又是中国经济腾飞的关键时刻，城市工作的快节奏，市场体制对劳动生产率的巨大压力，新技术对劳动力适应能力的苛刻要求等等，都需要年轻的而不是高龄的劳动力人口。

就全国平均水平而言，中国人口全面进入老龄时代还是21世纪的事，而全国城市特别是大城市却在20世纪90年代首先迎来了人口老龄化的挑战。而且，这种挑战会越来越严峻。表4是三大城市人口在2000年和2030年时各部分人口比重。图3、4则选取了上海2000年和2030年的人口年龄金字塔。

到2000年时，1950~1970年间出生的巨大人群正处于30~50岁之间，人口年龄金字塔底部从30岁以下快速收缩。这时，虽然老年人口比重也迅速上升，上海达17.7%，北京达14.6%，天津亦为12.7%，但真正具有危机意味的是劳动力人口的迅猛高龄化。在15~59岁人口中，上海35~59

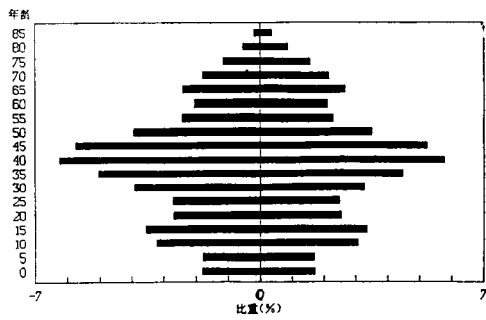


图3 上海 2000 年人口年龄金字塔

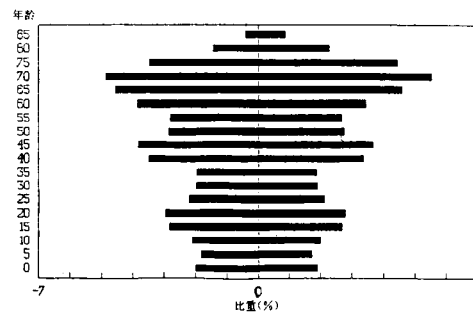


图4 上海 2030 年人口年龄金字塔

问题还不止于此。紧接着劳动力高龄化之后，是更严重的整个人口的迅速老龄化。50~60年代的出生人群在经历了劳动力高龄阶段后，于2010年左右陆续退出劳动力人口，进入老年阶段。这时，老年人口比例将发生跳跃式的上升，2030年，三大城市的老年人口比例分别达到39.7%，35.0%和29.5%，人口年龄金字塔呈现上宽下窄的形状。在上海，老少比为345%，总抚养比为105%，每1个儿童对应3.45个老人，每2.5个人中就有1个60岁以上的老人。三大城市人口老龄化速度之快，形势之严重，在世界上也是罕见的。那时，上海、北京将是世界上老年人口比例最高的城市。

当一个城市老年人口占到30~40%以上时，城市的社会经济活力会受到很大影响，城市的劳动力供给、“四二一”家庭结构中的代际支持、城市的服务业、产业结构、投资的量和方向等都将面临严重的问题。

中国城市人口老龄化的另一个特点是年龄结构变化的突然性。观察上海、北京、天津1990年人口年龄结构曲线(见图5)，即可发现，曲线出现多次起伏。其中，凹部出现两次，分别在10~15岁左右和40~45岁左右，而凸部则出现三次，一次是0~5岁，另一次是25~35岁，再就是50~60岁。很明显，20岁以下出现的凹陷可归因于70年代开始的生育率大幅度下降，40~45岁出现的凹陷则是1959~1961年3年困难时期出生率骤降、死亡率骤升遗留的印记。5岁以下新出现的凸部则是80年代中期人口出生高峰的结果，即庞大的25~35岁同批人群复制出来的一个凸部。这个凸部与25~35岁凸部的峰值正好相差25年左右，在生育率不发生突然变化的情况下，这种凸部周期出现的现象今后还会继续下去，即每隔25岁左右便形成一轮新的凸部。

起伏交错的人口年龄结构使中国城市人口老龄化过程所引发的问题更为严重。不像瑞典、法国等国家，人口老龄化是一个平稳渐进的过程，中国的人口老龄化带有明显的冲击波特点。中国目前正处于一个劳动力供给最丰富、最充裕的时期，但此景并不长久，中国城市在2000年后会面临来势凶猛的劳动力高龄化的高潮；尔后，劳动力又迅即面临短缺；再后，劳动力又面临老龄化。老

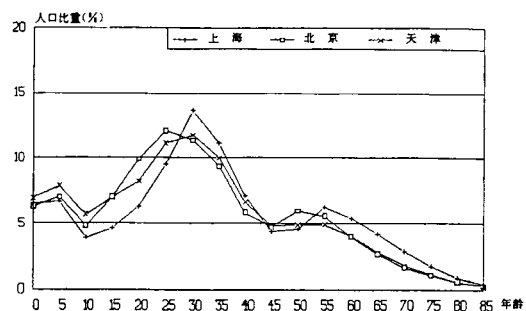


图5 上海、北京和天津1990年人口年龄结构曲线

资料来源：根据1990年人口普查分省资料计算

年人口也同样如此，先是老年人口迅速增加；20年后，老年人口又迅速减少；再过10年，又面临一轮新的老年人口冲击的浪潮。这种冲击波式的人口年龄结构，对产业调整、社会养老制度、劳动力就业政策的稳定性和连续性都会产生极大的负面效应。举例来说，随着劳动力供给和年龄结构的变化，城市产业结构、劳动力培训结构必然会相应作出反应和调整。但刚刚调整完毕，劳动力供给和年龄结构又发生了突然性的重大变化，不得不再调整，而不久又会出现第一次调整前的局面，这种循环往复的冲击必然造成资源的巨大浪费，不利于社会经济稳定、持续的发展。

3. 削峰填谷、全国共同迎接人口老龄化挑战的设想

发达国家和发展中国的历史经验都证明，在现代经济增长中，城市发展始终是经济增长的主角。如果21世纪中国城市发展受到人口老龄化因素的严重制约而出现振荡和萎缩的局面，那么，中国经济发展的长期战略目标将难以实现。

为解决城市人口急剧老龄化的问题，有相当一部分人口学家建议从现行的生育政策着手调整人口年龄结构。特别是1993年上海市人口出现负增长后，关于全国城市和上海市人口政策是否需要改变的讨论很快升温为人口学界研究的热点之一。

毫无疑问，城市出现人口迅速老龄化趋势的根本原因是由于城市生育率的快速下降。调整计划生育政策进而改变城市现有的低生育水平，是缓解人口老龄化危机的“治本”办法。但是，这一方案却又充满了风险与疑问。首先，生育率应调到多高才能缓解人口老龄化的巨大压力？生育率的微调对改变人口老龄化趋势的作用杯水车薪，而大幅度调整又等于重新背上人口增长过快和人口总量压力的巨大包袱；其次，生育政策调整后，实际生育率是否会随着政策制定者的意愿上下起伏，以消除人口老龄化过程的波动性，是否会重演1984年“开小口、堵大口”后的失控局面？第三，调整生育率只能影响当年0岁组及以后年代0岁组人数，对于目前已经存在的人口年龄结构是无济于事的，无论生育率调整与否，几十年内中国人口老龄化的过程已是不可避免的。就是说，调整生育率如同“远水”，只能解几十年以后的“远渴”，不能解几十年内马上就要出现的“近渴”。

以上的种种疑问与考虑，使选择调整生育政策做为应付人口老龄化挑战的方案设想变得异常艰难与复杂。城市人口是整个中国人口的一部分，那么我们是否可以跳出城市的圈子寻求解决城市人口老龄化的思路呢？

自从改革以来，城乡分离的格局受到冲击，大批农村剩余劳动力纷纷进城务工经商。人口在城乡间流动（主要是从乡向城流动）的规模越来越大。1994年北京市流动人口调查数据表明，1994年11月北京市外来人口高达329.5万人，其中居住在城近郊区的为283万人，相当于城近郊区户籍人口619.8万人的38.4%。1993年上海第五次流动人口调查也表明，外来人口为331万，也占到户籍人口的1/3。据专家估计，全国范围内农民流动人口高达8000~9000万人（左学金，1994）。大量流动人口涌入城市，不仅对城市人口的规模，而且对城市人口的年龄结构产生很大的影响。

全国流动人口的主体是农业剩余劳动力。据1994年北京市流动人口调查，在329.5万来京流动人口中，农民占了78.8%。全国流动人口中农民所占的比例也大体如此。1992年全国生育率调查为我们提供了全国农业外出人口的年龄结构（见图6）。

很明显，15~29岁青壮年是流动人口的主要成份。将城市人口年龄结构与流动人口年

龄结构对比，人们会吃惊地发现，一方面是城市人口老龄化和劳动力短缺，另一方面，涌入城市务工经商但不能取得合法城市居民身份的流动人口却拥有大量青壮年劳动力。

既然 8 000~9 000 万流动人口为有效地缓解甚至解决城市人口老龄化问题提供了潜在的资源 and 现实的可能性，我们是否可以把城乡发展做为一个整体来考虑，形成城乡一体化发展，削峰填谷，以空间换时间，全国共同迎接人口老龄化挑战的新战略思路。这个战略思路的基本原则是充分利用全国各个地区之间、城乡之间人口老龄化程度在空间分布上的不平衡、在进入老年型人口时间上的先后差异，从城乡一体化发展的高度，制定相应政策，通过大规模有序的人口迁移和人口流动，在率先老龄化和滞后老龄化的城乡之间，削峰填谷，延缓城市人口老龄化过程。这个战略虽然不能避免全国人口老龄化的最终到来，但是，它可以有效地推迟经济增长主体——城市的人口老龄化过程，为城市经济，也为全国经济持续增长赢得更多的时间，为全国共同迎接老龄化的挑战做好更充分的物质上和体制上的准备。

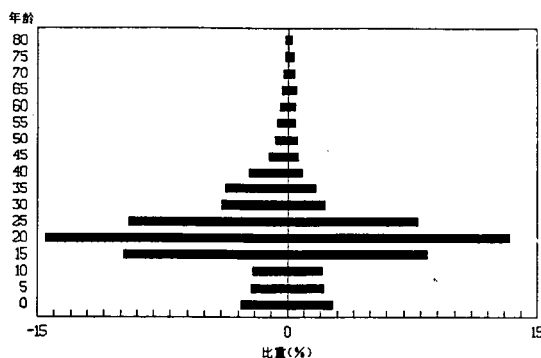


图 6 1992 年全国农业外出人口年龄结构
资料来源：庄亚儿编，中国人口迁移数据集，北京：中国人口出版社，1995 年

参 考 文 献

- 1 国家统计局人口与就业统计司编，1990 年人口普查数据专题分析论文集，中国统计出版社，1995
- 2 刘秀花，北京市流动人口的主要特点，市场与人口分析，1996 年第 1 期
- 3 李荣时，对当前我国流动人口的认识和思考，人口研究，1996 年第 1 期

(本文责任编辑：徐 莉)