

# 我国人口老龄化面临的形势与对策

金维刚\*

**【摘要】** 人口老龄化一方面对社会经济发展带来严峻的挑战；另一方面也带来新的发展机遇。中国通过制定《老年人权益保障法》，建立全国老龄工作协调机构体系，制定国家老龄事业发展和养老保障体系建设规划，适当调整人口生育政策，弘扬中国传统的家庭养老文化等多种措施积极应对人口老龄化，逐步增强老年人参与感、获得感和幸福感，助力实现全面建成小康社会的奋斗目标。

**【关键词】** 老龄化 挑战 机遇 对策

DOI:10.16775/j.cnki.10-1285/d.2019.06.005

## 一、中国人口老龄化状况

1. 中国已经进入人口老龄化社会，老龄化正在加速发展

2018年末，中国人口（包括31个省、自治区、直辖市和中国人民解放军现役军人，不包括香港、澳门特别行政区和台湾省以及海外华侨人数，下同）达13.95亿人。根据中国社会科学院人口与劳动经济研究所2019年1月发布的《人口与劳动绿皮书：中国人口与劳动问题报告》预测，中国人口将在2029年达到峰值14.42亿人，从2030年开始进入持续负增长，2050年减少到13.64亿，2065年减少到12.48亿人。如果总和生育率一直保持在1.6的水平，人口负增长将提前到2027年左右出现，2065年人口将减少到11.72亿人。中国人口总量矛盾在未来10年后将逐步得到缓解，同时人口结构矛

盾越来越突出。

2018年末，中国大陆60周岁及以上人口2.49亿人，占总人口的17.9%；其中，65周岁及以上人口1.67亿人，占总人口的11.9%。据预测，到2023年，中国65岁及以上老年人口将超过2亿人；到21世纪30年代，中国将进入人口老龄化的高峰期。到2033年65岁及以上老年人口所占比例将超过20%；到2034年65岁及以上老年人口将超过3亿人；2050年60岁及以上老年人口将达到4.87亿人，占总人口的比例将达到35%。人口老龄化将导致老年抚养比不断上升，在职人员与退休人员比例持续下降，养老保障和医疗保障的负担越来越重。特别是随着养老金水平的不断提高，养老保险的收支状态越来越大，且这种收支不平衡会越来越突出。老年人的医疗费用是青壮年费用的几倍。因此，中国人口老龄化面临的形势非常严峻。

\* 金维刚，中国劳动和社会保障科学研究院院长。

## 2. 人口老龄化带来的发展机遇

人口老龄化是社会文明进步的结果，反映了人民的生活水平和医疗保障水平的不断提高。人口老龄化一方面对社会经济发展带来严峻的挑战；另一方面也带来新的发展机遇。随着老年人口的不断增多，老年消费市场和老年服务业的社会需求迅速增长。目前，中国老年服务产业发展正在进入黄金期，老年消费市场发展前景广阔。许多地方的社区养老、医疗服务机构供不应求，老年服务业的发展方兴未艾，呈现出巨大的发展空间。今后将需要建设大量的养老院、护理院、日间托老所、老年公寓、社区养老服务中心、老年专科医院、老年大学、老年文体活动中心等各类老年服务机构和设施，老年旅游业也具有广阔的市场发展前景。随着中国养老保障水平逐步提高，老年人的收入水平和消费能力将相应提高，能够支撑老年消费水平的不断提升，促进老年服务产业的迅速兴起，从而有利于国民经济发展。

## 二、应对人口老龄化的主要对策

### 1. 制定《中华人民共和国老年人权益保障法》

为维护广大老年人的合法权益，中国在1996年制定并实施《中华人民共和国老年人权益保障法》。这是中国第一部保护老年人合法权益和发展老龄事业相结合的专门法律。本法包括五部分内容：一是立法宗旨部分，重点阐述了立法目的、年龄界定和保障内容三方面的法律规定及其依据。二是家庭养老部分，重点阐述了坚持以家庭养老为主要形式的依据、老年人需要特别保护的各种权益、赡养人需要履行的责任义务，禁止赡养人对老年人的主要侵权行为等有关法律规定。三是社会保障部分，重点阐述了建立老年社会保险制度、保障“三无老人”的助养办法、兴办老年社会福利设施和

制定属地敬老优老政策等方面的有关规定。四是积极养老部分，重点阐述了要“养为结合”和要“以为促养”的有关法律制度。五是法律援助部分，重点阐述了老年人诉状优先受理、诉讼费用可缓、减、免，可以获得法律援助和依法裁定先于执行等四项援助内容的规定。

### 2. 建立全国老龄工作协调机构体系

1999年，中国开始进入老龄化社会，为应对人口老龄化带来的问题，1999年10月成立全国老龄工作委员会，作为国务院主管全国老龄工作的议事协调机构，由国务院副总理担任主任，由30多个相关职能部委机构的部级领导担任成员，并设立全国老龄工作委员会办公室，负责日常工作。随之全国各地普遍建立老龄工作协调机构体系。2018年政府机构改革将老龄工作委员会办公室移至国家卫生健康委员会系统，来积极应对人口老龄化引起的问题和挑战。

### 3. 制定国家老龄事业发展和养老保障体系建设规划

目前，中国已经建立了覆盖全民的、公平可持续的社会保障体系，将老年人口基本上纳入社会保障体系，实现老有所养，病有所依，生活有保障，人民依法享有社会保障。中国社会保障体系以社会保险、社会救助、社会福利为基础，以基本养老保险、基本医疗保险、最低生活保障制度为重点，以慈善事业、商业保险为补充。在养老保障方面，中国建立了覆盖企业职工和机关事业单位工作人员以及城镇个体工商户、非正规就业人员的城镇职工基本养老保险制度。中国还建立了覆盖城乡居民的基本养老保险制度。在补充养老保险方面，中国建立了企业年金制度和职业年金制度。在医疗保障方面，中国建立了覆盖城镇各类从业人员的城镇职工基本医疗保险，并建立了城乡居民基本医疗保险制度，还建立了大病保险等补充医疗保险，基本实现全民医保。在社会救助方面，中国建立了城乡居民最低生活保障制度，对城乡贫困人口特别是其中的老年人提供

必要的生活保障,并且为广大老年人提供这方面的社会基本服务和相应的托底保障。另外,早在2000年我国就建立了应对未来人口老龄化的国家储备基金,即全国社会保障基金,筹资来源包括财政的拨款和国有资本的划转和投资基金的收益等。目前,中国正逐步推行划转部分国有资本充实全国社会保障基金的政策,以规模庞大的国有资本为支撑,预计未来全国社会保障基金将不断做大做强,基金积累规模也将迅速增大,为应对人口老龄化提供强大的基金储备。


正在实施的“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划提出,到2020年中国老龄事业发展整体水平明显提升,养老体系更加健全完善,应对人口老龄化的社会基础更加牢固。主要体现在以下四个方面:第一,全覆盖、保基本、多层次、更加公平可持续的社会保障体系更加完善。城镇职工和城乡居民基本养老保险参保率达到90%,基本医疗保险参保率稳定在95%以上。社会保险、社会福利、社会救助等社会保障制度和公益慈善事业有效衔接。老年人基本生活、基本医疗、基本照护等需求得到切实保障。第二,居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的养老服务体系更加健全。为老年人提供治疗期住院、康复期护理、稳定期生活照料、安宁疗护一体化的健康养老服务。养老服务供给能力大幅提高、质量明显改善、结构更加合理。多层次、多样化的养老服务更加方便快捷,政府运营的养老床位数占当地养老床位总数比例不超过50%。护理型床位占当地养老床位总数比例不低于30%。65岁以上老年人健康管理率达到70%。第三,老龄事业发展和养老体系建设的社会环境进一步改善。全社会积极应对人口老龄化、自觉支持老龄事业发展和养老体系建设的意识意愿显著增强,敬老养老助老社会风尚更加浓厚。安全便利舒适绿色的老年宜居环境建设扎实推进,老年文化体育教育事业繁荣发展,老年人合法权益得到有效保护,老年人参与社会的条

件持续改善。第四,有利于政府和市场作用充分发挥的制度体系更加完备。老龄事业发展和养老体系建设的法治化、信息化、标准化、规范化程度明显提高。政府职能转变、减少行政审批、行政效能提升成效显著。市场活力和社会创造力得到充分激发,养老服务和产品供给主体更加多元、内容更加丰富、质量更加优良,以信用为核心的新型市场监管机制正在完善。

#### 4.适当调整人口生育政策

中国是世界上人口最多的国家。为适当控制人口总量,中国政府1982年将实行计划生育政策确定为基本国策,并列入宪法。计划生育政策实施以来有效地控制了中国人口总量的过快增长,但也给未来中国人口老龄化的加速发展埋下隐患,对于人口、经济与社会协调发展产生不利影响。2015年,中国政府决定对计划生育政策进行重大调整,决定在城镇全面实施一对夫妇可生育两个孩子的政策,以此增加新生婴儿人数,促进人口结构均衡发展,在一定程度上减缓人口老龄化进程。

#### 5.弘扬中国传统的家庭养老文化

家庭具有赡养老人的功能,在为老年人提供生活保障方面发挥了非常重要的作用。家庭养老是指由家庭成员提供养老照护的养老方式和养老制度。中国宪法规定:“父母有抚养教育子女的义务,成年子女有赡养扶助父母的义务。”因此,成年子女必须依法承担赡养父母的法律责任和义务。家庭养老是中国延续数千年的传统伦理文化。在中国传统的社会中,三代人在同一家庭中一起生活是常见的社会现象。随着社会的发展,家庭结构逐渐核心化,多数老年人已经不再与其成年子女共同生活。尽管如此,家庭养老仍然是目前中国养老的重要方式,并且发挥着重要的作用。

(责任编辑:王大鹏)