

实施积极应对人口老龄化国家战略

我国自2000年进入老龄化时代以来，经近20年来的发展，即将从轻度老龄化迈向中度老龄化时代。党的十九届五中全会审议通过了《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》，首次明确提出实施积极应对人口老龄化国家战略，这是关乎国家长远发展与人民世代福祉的战略举措，必将全面、深刻地影响我国应对人口老龄化的相关制度建设。

中国人民大学教授、中国社会保障学会会长郑功成认为，应对人口老龄化，当务之急是尽快走出“未富先老”、被动等待的认识误区，切实解决好“未备先老”的问题，而“十四五”无疑是一个十分重要的窗口期。应当进一步调整思维定势、完善顶层设计、加快促使多层次社会保障体系走向成熟、优化养老服务布局并提升其质量、构建各方积极参与应对的动力机制、推进健康产业与适老产业全面发展并大力开发老年人力资源。

核心观点

老龄化所带来的影响有哪些？

1、老龄化导致家庭结构发生深刻变化。

我国的家庭结构已转为小型化、微型化；传统的家庭服务保障功能弱化；对人际关系、代际关系及家庭内部经济流动、生活方式及价值观念之变化产生影响。

2、老龄化对社会抚养比和劳动力供给产生巨大影响。

老年抚养比快速提高，需要发达的社会化养老服务体系或网络以满足老年人需要；劳动力供给量持续减少，这对我国的就业结构与经济发展将产生影响。

3、老龄化给消费结构、产业结构等带来深刻影响。

为老年人供应产品及相关服务的产业会得到持续发展，从而改变我国居民消费结构的版图，促使国民经济产业结构朝着满足老年人需要的方向发展变化。

4、老龄化对社会保障制度造成深刻影响。

领取养老金者愈众而缴养老保险费者相对减少，养老金支付压力将持续上升；医疗费用支出持续增长而医保基金来源持续减少。

5、老龄化为中华文化带来深刻影响。

老年人数量上升而儿童数量日趋减少，儿童成为家庭重视的对象，这影响到传统文化与伦理观，使重塑新时代的伦理与价值观成为必然。

我国面临老龄化而准备不足的表现有哪些？

1、思想准备不足。

我们应对加速行进的老龄化现象的思想观念尚未真正全面革新，而这必将影响到相关制度安排与相关行动的有效性。

2、社会保障体系尚未成熟、定型。

我国已经构建起了世界最大规模的社会保障体系，但各项制度均未成熟，质量还不高，还不足以满足老龄化从轻度向中度发展的需要。

3、现实障碍尚未化解。

严格的户籍制度及现行政策规制下的农村宅基地等因素，无法实现根据老年人的意愿与需要来合理配置老年保障资源及合理布局老年保障设施。

4、老年人的社会参与途径不畅。

平均退休年龄只有54岁左右，而老年人退休后获得社会参与的途径不畅，难以继续发挥作用，丰富的老年人力资源得不到有效开发。

5、适老产业发展滞后。

我国还未将适老产业作为重要的战略性支柱产业来发展；适合老年人重新进入工作状态的领域开发均明显滞后，低龄健康老年人无用武之地。

应对老龄化的有效措施有哪些？

1、牢固树立积极老龄化、健康老龄化观念，构建发展型老龄政策支持体系。

应对老龄化应当采取更加积极、健康的姿态，特别是要改变思维定势，顺应老龄社会要求加快调适政策体系。

2、加快健全并优化现行法定社会保障制度，切实解除老年人生活的后顾之忧。

实现养老金制度、法定医疗保障制度定型，建立长期护理保险制度，建立相对统一的老龄津贴制度，在多层次社会保障体系建设方面取得实质性进展。

3、以保障供给、结构合理、质量优良为发展养老服务的追求目标，为全面实施积极应对人口老龄化国家战略提供关键性支撑。

4、以降低生育成本、养育成本、教育成本为目标，建立完整的儿童福利制度体系，实现人口均衡增长。

5、积极发展老龄产业，满足老年人群体的物质与精神需求。

将老龄产业作为重要的战略性支柱产业加快发展，生产性产业与公共服务构成了两个重要方面。

更多精彩观点

01 我国即将从轻度老龄化进入中度老龄化

人口老龄化是指人均寿命延长和生育率降低导致总人口中老年人口比例相应增长的人口结构变化动态。国际上通常将一个国家或地区60岁以上老年人口占总人口的10%或65岁以上老年人口占总人口的7%视为跨入老龄化社会（Aging Society）的门槛；当上述指标分别超过20%或14%时，进入深度老龄化社会；当65岁以上人口超过20%时为超老龄化社会（Hyper-aged society）。还有一种提法是，当60岁以上人口占总人口比重超过10%时，进入轻度老龄化社会，超过20%进入中度老龄化，超过30%为重度老龄化，超过35%为深度老龄化。

作为生产力发展和社会进步最具综合意义的指标，人口老龄化实质上是人类社会发展进程中不以人的主观意志为转移的客观规律，发达国家如此，发展中国家也是如此。

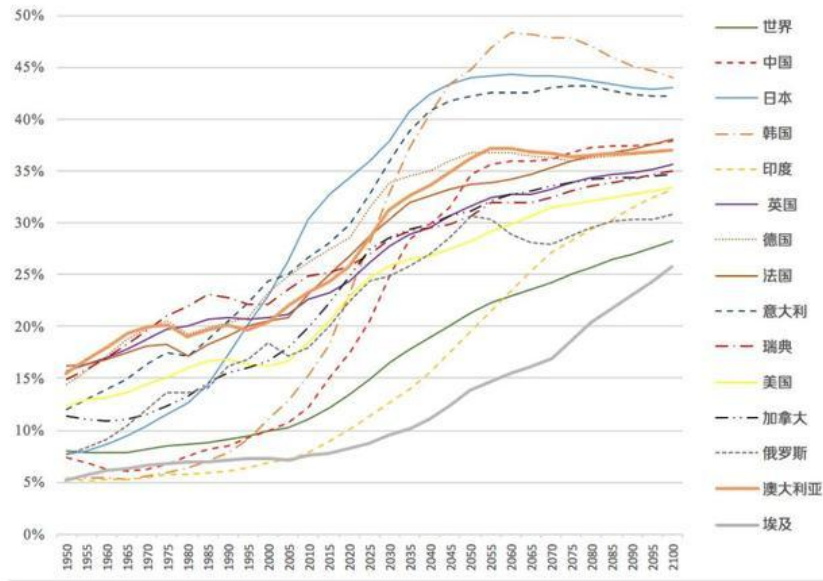


图1

1950-2100年世界及主要国家60岁及以上人口发展态势

数据来源：联合国经济和社会事务部人口司. 世界人口展望2019[EB/OL]. (2020-11-06)

以60岁、65岁以上人口占总人口比重为依据，我国于1999、2000年先后跨入了轻度老龄化社会的门槛。而自2019年开始，往后每年新增的65岁以上老年人口将维持在1000万人左右的庞大规模上。

2011—2019年中国65周岁及以上人口数量

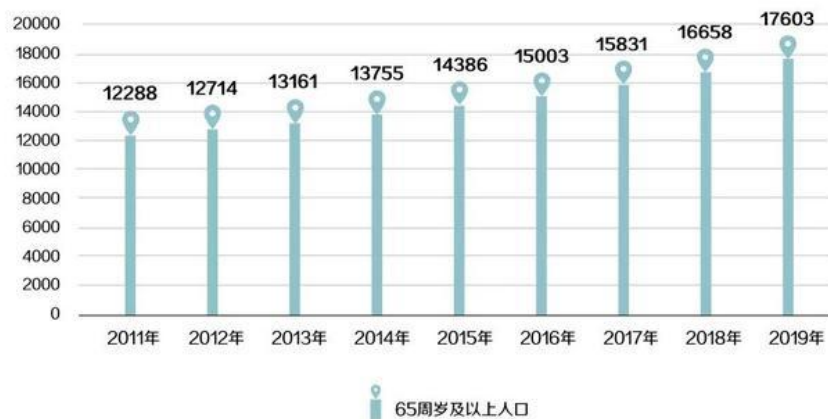


图2

2011-2019年中国65岁以上人口发展情况

资源来源：国家统计局历年《中国统计年鉴》。

联合国经济和社会事务部人口司对我国自1950年到2100年150年间老年人口发展态势的统计与预测。从现在到2050年，我国老年人口

数量及其占总人口数量的比重将一直持续大幅上升。其中，65岁以上老年人口占比将在2060年左右达到峰值。

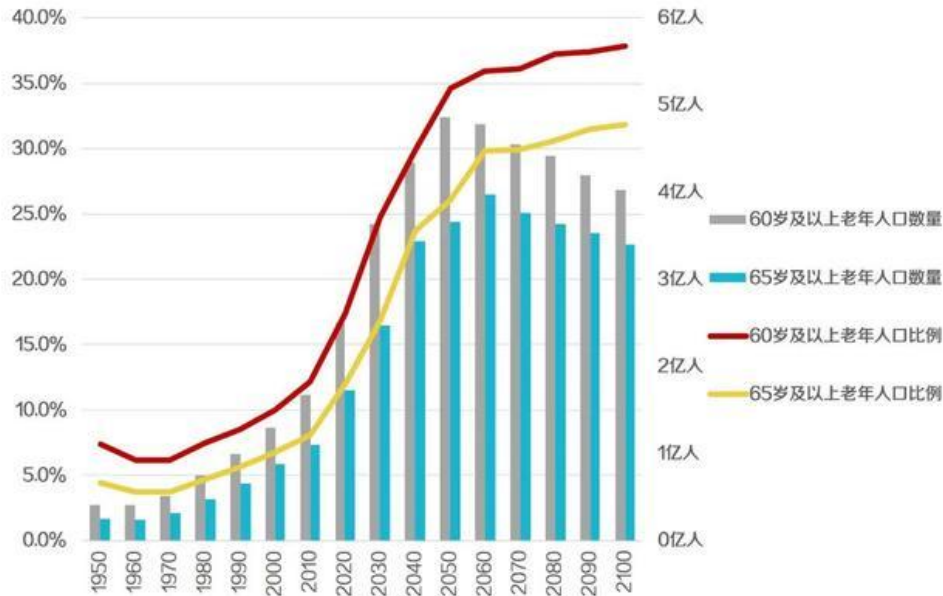


图3

1950-2100年中国老年人口发展态势

“十四五”期间，由于出生在20世纪60年代出生高峰期的人口将进入老年，预计到2025年，60岁和65岁以上人口占总人口比重将达到20%、14%，我国将进入中度老龄化社会，且继续向重度甚至深度老龄化社会迈进。

02 是“未富先老”还是“未备先老”

将应对人口老龄化上升为国家战略，其决策支撑是人口结构的发展变化、广泛的民意基础与社会共识。但长期以来，我国理论学术界流行的观点是“未富先老”。这一论点虽有一定道理，但并不完全符合事实，也不利于全方位应对老龄化。笔者近几年来在多个地区进行调查发现，即使在发达的长江三角洲地区，其经济发展水平达到了高收入国家水准但对老龄化的准备依然不足；而落后的新疆南疆地区、

四川大凉山地区则均还未踏入老龄化门槛；目前常住人口总量居全国第一的经济强省广东，其60岁以上人口占比还不到12%。因此，“未富先老”的流行说法并不能准确反映我国地区发展不平衡状态下的全国老龄化格局，更不能作为拖延应对老龄化方面时机的理由，因为老龄化作为一个人口结构变化的自然进程，关键不是“富不富”的问题，而是有无做好迎接老龄化时代之准备的问题。

基于实事求是原则，我国现在面临的问题是“未备先老”。党的十九届五中全会明确提出实施积极应对人口老龄化国家战略，这正是尽快全方位地做好应对老龄化的各种准备并着力强化相关措施，以为国家长足发展和全面建设社会主义现代化强国提供更加牢靠的战略支撑。

然而，从总体来说，我国在面对老龄化时代的到来与其加速发展时，各种准备仍然处于不足状态，这主要表现在以下五个方面：

第一，思想准备不足。

从现实出发，在老年人口占比持续快速提高、少子高龄化趋势不可逆转的进程中，我们还在以工业社会将年届60岁甚至50岁的人视为老人的旧标尺来看待老年群体，退休年龄仍然维持着半个多世纪前定的低龄标准；不是将老龄化视为国家发展进步的重大成果，而是简单地视为可能拖累国家发展进步的消极因素；不是积极倡导并在全社会采取有效行动推进健康老龄化、积极老龄化，而是相对消极地将老龄化视为严重的社会问题并过度强调老有所养而忽略老有所为；不是适时调整代际关系，而是延续着难以为继的旧的代际养老格局；不是将

中国传统的尊老、敬老与现代社会化养老有机地结合起来，而是陷入传统与现代分割的局面，等等。

第二，社会保障体系尚未成熟、定型。

应对老龄化最为有效的行动是建立健全社会保障制度，尽管我国已经构建起了世界最大规模的社会保障体系，但各项制度均未成熟，质量还不高。例如，法定养老金制度还未实现全国统筹，在参加基本养老保险的人员中，至少有2亿以上居民只是以年缴养老保险费100元（最低档次）象征性缴费；[1]医疗保障制度还在改革深化中，职工医保个人账户的存在使医保基金丧失了近一半的统筹功能，现实矛盾是医保基金结余2万多亿元而重特大疾病医疗费用却让许多家庭不堪承受，退休人员不缴费政策更是伴随老年人口的持续增长而危及医保制度的持续发展；关乎高龄老年人、失能老年人切身利益的长期护理保险制度还处于试点初始阶段；社会化的养老服务总体上还处于总量供给不足、结构失衡、质量不高的状态；多层次社会保障体系还缺乏有力的市场主体与社会力量参与。

第三，现实障碍尚未化解。

一方面，严格的户籍制度不能适应我国工业化、城市化进程中人口高流动现象和人户分离现象的常态化。据统计，2019年全国人户分离的人口高达2.8亿人，其中流动人口2.36亿人。[2]人口的高流动性不仅表现在农村青壮年向城镇流动，也表现在城镇人口的异地流动上。退休人员异地养老更是不乏罕见。在这样的情形下，如果再因循传统的户籍制度并将相关社会保障与基本公共服务建立在户籍制度上，老

年人的生活便很难得到有效保障。另一方面，现行政策规制下的农村宅基地也是束缚农村老年人流动的重要原因，它既无法促使城镇资金流向乡村，也影响农村老年人向城镇流动。还有针对居民的医疗保险亦以户籍为依据，也会对流动中的老年人群带来不利影响。

第四，老年人的社会参与途径不畅。

我国现行退休年龄下的平均退休年龄只有54岁左右，大多数老年人退休后需要获得社会参与的途径并继续发挥作用，但当前退休人员再就业规制缺失，一部分退休人员被返聘，但因其不需缴纳社会保险费等而损害了法定劳工成本必须公平的市场经济竞争底线，这也给青壮年劳动力就业带来不公平竞争；而未被返聘或再就业的退休人员沦为家庭主妇或家庭妇男，进入了与社会相对隔离状态，这既影响其生活质量，也使丰富的老年人力资源得不到有效开发。

第五，适老产业发展滞后。

老年人口占比持续大幅度提升的情形，决定了老年人不仅是需要养老保障及相关服务的庞大群体，同时也是具有特定消费需求并具备相应消费能力的庞大群体。但我国事实上还未将适老产业作为重要的战略性支柱产业来发展。如老年人需要的辅助性器具、社会化的养老服务、老年人的健康管理服务以及适合老年人重新进入工作状态的领域开发均明显滞后，致使低龄健康老年人无用武之地。

03 实施应对老龄化国家战略的重点任务

2017年10月18日，习近平总书记在党的十九大报告中明确提出实施健康中国战略，积极应对人口老龄化，构建养老、孝老、敬老政策

体系和社会环境,推进医养结合,加快老龄事业和产业发展。[3]2019年11月,中共中央、国务院印发《国家积极应对人口老龄化中长期规划》,对应对老龄化做出了专门部署。2020年11月29日党的十九届五中全会通过的《建议》明确提出“实施积极应对人口老龄化国家战略。”[4]这是首次将应对老龄化上升为国家战略的新提法,也是基于我国人口老龄化即将从轻度向中度演变的趋势而做出的重大战略决策,它意味着从“十四五”开始,我国进入全面应对老龄化的新发展阶段。

总体而言,我国应当以《国家积极应对人口老龄化中长期规划》为主线,全方位加速构建有效应对的政策体系,下大力气补齐短板并提质增效,为实现2035年“中国特色养老服务体系成熟定型,全体老年人享有基本养老服务”愿景目标,在“十四五”期间确立“四梁八柱”政策框架,打下坚实基础。

1. 牢固树立积极老龄化、健康老龄化观念,构建发展型老龄政策支持体系。

第一,老年人的门槛应当从60岁提升到65岁。公共传媒、官方文献均应主要采取65岁为老年人标准口径,这既是适应人均寿命不断延长的客观需要,更是在老龄化由轻度向中度发展且不可逆转背景之下应当树立的新意识形态。

第二,渐进式地提高法定基准退休年龄。这不仅有利于淡化老龄社会的危机感,而且是适应人生工作周期应当根据寿命延长加以调适的需要,还是应对未来劳动力供给不足的需要。

第三，在确保老有所养的同时应当突出倡导老有所为。积极、健康的老龄社会应当是老有所养与老有所为并重，我们应当采取的正确取向是当老年人陷入失能、半失能状态时，有相应的社会保障及相关服务帮助解困，同时为老有所为者开辟新的途径。

第四，构建积极的发展型政策支持体系。“人口老龄化和国际竞争不应成为进一步紧缩社会政策的‘借口’。相反，社会应准备好继续为所有无法获得初次收入的人过上体面生活而提供资金。这可能意味着，至少在暂时的人口老龄化时期，支出将高于最近的水平。可能需要探索新的社会保障筹资形式。”[5]在老龄化进程中，应当维护社会公正取向，坚持共建共享原则，并基于能力强弱分担相关责任。还应当建立家庭支持政策体系，鼓励家庭成员承担养老责任，并可以向邻里互助、亲友互帮等形式扩展。

第五，树立分类分层分区域的应对思维。不同类别、不同层次的老年群体之需求存在差异，加之我国地区之间的发展很不平衡，各个地区人口年龄结构差别也很大，在应对中需要充分考虑这种差异性，应对老龄化及相关政策不宜一刀切，而是应当采取分类指导、因地制宜、精准施策的政策取向。

2. 加快健全并优化现行法定社会保障制度，切实解除老年人生活的后顾之忧。

第一，加快实现养老金制度定型。“十四五”期间应当加快实现基本养老保险全国统筹，缩小不同群体养老金水平差距，建立正常的

待遇调整机制，同时让企业或职业年金成为适度普惠性制度安排，以此保障老年人的经济来源。

第二，加快实现法定医疗保障制度定型。“十四五”期间应当通过深化改革取消职工医保个人账户，大幅增强这一制度的互助共济功能，同时提升统筹层次，将疾病医疗费用控制在老年人能够承受的限额内，真正解除老年人的疾病后顾之忧。

第三，加快建立长期护理保险制度。在近几年开展长期护理保险试点的基础上，应当尽快总结经验，在“十四五”期间真正建立起大众参与、个人受益、充分保障的长期护理保险制度，以此免除老年人失能护理的财务风险。

第四，在各地探索试行老龄津贴的基础上，建立相对统一的老龄津贴制度，以确保老年人能够合理国家发展成果。

第五，尽快在多层次社会保障体系建设方面取得实质性进展。基于老年群体客观上存在着不同层次与不同诉求，只有构建多层次社会保障体系才能满足其不同需求。而当务之急是加快发展企业或职业年金，促进商业健康保险发展，同时大力发展慈善事业并使之成为养老服务的重要支撑。[6]

3. 以保障供给、结构合理、质量优良为发展养老服务的追求目标，为全面实施积极应对人口老龄化国家战略提供关键性支撑。

在“十四五”期间全面应对老龄化的过程中，不宜再行强调“未富先老”，因为穷有穷的养老办法，富有富的养老追求，关键是要解决好“未备先老”的问题。现在老年人均享有养老金、全民医保的目

标已经基本实现，而养老服务虽在发展，但投入不足的局面并未改变，目前正处于总量供给非常有限、结构不尽合理、质量不高的状态，这事实上成为了全面应对老龄化的短板。因此，

从“十四五”开始，应当以构建中国特色的养老服务体系为目标，[7]持续加大对养老服务的公共投入，并通过公共投入精准、有效地带动市场主体与社会力量乃至家庭及个人投入，在大力发展普惠型机构养老服务、增加护理型床位的同时，让社会化养老服务进入家庭并支持老年人居家养老应成为“十四五”时期的新政策取向。

同时，还应当根据城乡之间、不同地区之间、不同文化背景下的养老服务需求采取差别性的推进政策。在实施差别性政策时，特别需要注入人文关怀元素，持续壮大专业护理人员队伍，而倡导以老助老将是未来发展养老服务业的合理取向。此外，还需要根据老龄化进程合理配置老年医疗资源，促使养老服务与医疗服务有机结合。

4. 以降低生育成本、养育成本、教育成本为目标，建立完整的儿童福利制度体系，实现人口均衡增长。

在我国老龄化从轻度向中度发展的背景下，孤立地看待老年人群体并解决老年人保障问题是不够的，还必须真正维持人口的均衡增长，只有生育率维持在较稳定的状态下才能满足未来的劳动力供给和创造更多的社会财富，并为老年人提供相应的服务。因此，儿童既关乎国家与家庭的未来，也关乎老龄化应对的人力资源支撑。在生育意愿持续下降、生育率持续降低的情形下，发展儿童福利事业不仅是新发

展阶段民生福祉达到新水平的重要指标，也是扭转生育率持续下降并确保人口均衡增长的必要举措。

“十四五”期间，国家应当在切实保障孤残儿童、困境儿童生活的同时，尽快制定中国儿童福利事业发展中长期规划，并在进一步明确相关部门职责基础上，采取政社合作的新机制，积极推动儿童福利事业全面发展。[8]

5. 积极发展老龄产业，满足老年人群体的物质与精神需求。

不断满足人民对美好生活的向往是党的十八大以来确立的既定发展目标，老年人的美好生活决定于相应的物质与精神条件的满足。

因此，“十四五”期间有必要将老龄产业作为重要的战略性支柱产业加快发展。

其中，生产性产业与公共服务构成了两个重要方面，这是全面应对老龄化的必要且重要的手段。具体包括：一是重视老龄产业的科研，积极推进智能化养老；二是积极开发适老产品，如各种辅助器物和适合老年人的生活用品等；三是让养老服务逐步走上产业化发展之路；四是为老年人提供更加丰富的精神产品等。

政府应当根据老龄化带来的人口结构变化加大对老龄产业的制度供给和公共投入，同时利用财税、金融等政策支持老龄产业得到全面发展。

注释：

[1]郑功成：中国养老金：制度变革、问题清单与高质量发展，《社会保障评论》，2020（1）。

[2]国家统计局：中华人民共和国2019年国民经济和社会发展统计公报，《人民日报》，2020-02-29。

[3]习近平：决胜全面建成小康社会，夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告（2017年10月18日），《人民日报》，2017-10-28。

[4]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（二〇二〇年十月二十九日中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议通过），《人民日报》，2020-11-04。

[5]郑功成、【德】沃尔夫冈舒尔茨：《全球社会保障与经济发展关系：回顾与展望》，中国劳动社会保障出版社，2019年版，第136页。

[6]郑功成：多层次社会保障体系建设：现状评估与政策思路，《社会保障评论》，2019（1）。

[7]王杰秀，安超：“元问题”视域下中国养老服务体系的改革与发展，《社会保障评论》，2020（3）。

[8]谢琼：中国儿童福利服务的政社合作：实践、反思与重构，《社会保障评论》，2020（2）。