



人民论坛·学术前沿

Frontiers

ISSN 2095-3461, CN 10-1050/C

《人民论坛·学术前沿》网络首发论文

题目：实施积极应对人口老龄化的国家战略
作者：郑功成
DOI：10.16619/j.cnki.rmltxsqy.2020.22.003
网络首发日期：2020-12-28
引用格式：郑功成. 实施积极应对人口老龄化的国家战略[J/OL]. 人民论坛·学术前沿.
<https://doi.org/10.16619/j.cnki.rmltxsqy.2020.22.003>



网络首发：在编辑部工作流程中，稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定，且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式（包括网络呈现版式）排版后的稿件，可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定；学术研究成果具有创新性、科学性和先进性，符合编辑部对刊文的录用要求，不存在学术不端行为及其他侵权行为；稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准，正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性，录用定稿一经发布，不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容，只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

出版确认：纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司签约，在《中国学术期刊（网络版）》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版，以单篇或整期出版形式，在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊（网络版）》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物（ISSN 2096-4188，CN 11-6037/Z），所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

实施积极应对人口老龄化的国家战略

中国社会保障学会会长 郑功成

【摘要】我国自2000年进入老龄化时代以来，经历近20年的发展，即将从轻度老龄化迈向中度老龄化，这使得应对老龄化上升为国家战略，全方位采取对策具有必要性与紧迫性。我国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。应当进一步转变思维定势、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。

【关键词】人口老龄化 国家战略 社会保障制度 健康中国

【中图分类号】D669.6 **【文献标识码】**A

【DOI】10.16619/j.cnki.rmltxsqy.2020.22.003

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》（以下简称《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。本文旨在客观描述我国人口老龄化带来的效应，评估现行相关制度安排的不足，提出更好地实施这一国家战略的建议。

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%为中度老龄化，超过30%为重度老龄化，超过35%为深度老龄化，本文采用这种更为简洁的提法。作为生产力发展和社会进步最具综合意

郑功成，中国人民大学中国社会保障研究中心教授，中国社会保障学会会长、全国人大常委会委员、社会建设委员会委员，民盟中央副主席。研究方向为社会保障理论、民生理论、灾害经济理论、慈善事业发展理论、收入分配改革。主要著作有《社会保障学：理念、制度、实践与思辨》《中国社会保障改革与发展战略》《论中国特色社会保障道路》《中国社会保障30年》《灾害经济学》等。



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。

以60岁、65岁以上人口占总人口比重为
依据，我国于1999年、2000年先后跨入了老
龄化社会即轻度老龄化门槛。伴随全国人均
预期寿命从2000年的71.4岁上升到2010年
的74.9岁后，2019年进一步提高到77.3岁，
以及生育率的持续大幅度降低，近20年老
龄化发展速度越来越快。60岁以上人口占
总人口比重从1999年的10%上升到2019年
的18.1%，65岁以上人口占总人口比重从
2000年的7%上升到2019年的12.6%。^[1]图1
直观地反映了过去9年间65岁以上人口的
增长速度，其中，2012年全国65岁以上人
口增加426万人，2014年增594万人，2015
年增631万人，2017年增828万人，2019
年更是剧增945万人。自2019年开始，65
岁以上老年人口将保持每年1000万人左右
的巨大增幅。

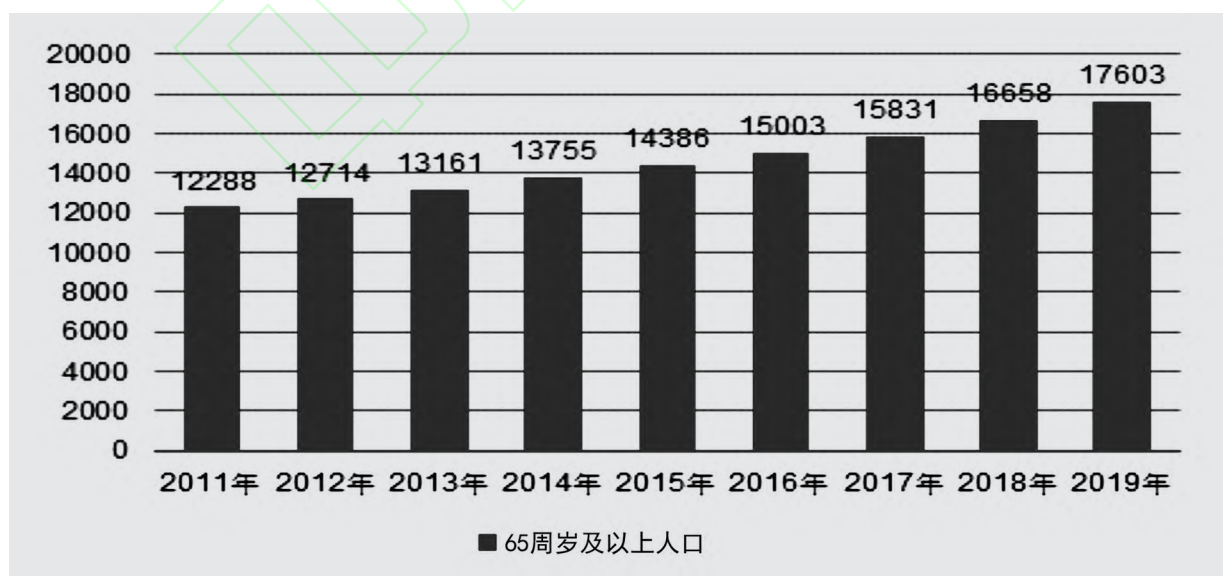
图2是联合国经济和社会事务部人口司对
我国自1950年到2100年150年间老年人发
展态势的统计与预测。由图可见，从现在
到2050年，我国

老年人口数量及占总人口比重将一直持续
大幅上升，其中65岁以上老年人占比持续
攀升。

“十四五”期间，由于20世纪60年代出
生高峰期出生的人口将进入老年，预计到
2025年我国60岁和65岁以上人口占总人
口比重将分别达到20%、14%，我国进入
中度老龄化社会，并继续向重度甚至深度
老龄化社会迈进。老龄化从轻度走向中度
的不可逆转态势，必然产生全面、深刻而
持久的影响，并主要表现在以下五个方面。

其一，家庭结构已经发生深刻变化。统
计数据显示，1953年我国户均人口为4.3人，
1965年后维持在4.5人，1973年达到高峰
4.8人，1978年下降为4.5人。^[2]到1990年
时，户均人口缩减到3.96人，2010年缩减
到3.10人；2019年全国户数为363974户，
其中1人户占18.44%，2人户占29.58%，
两者相加占总户数比例高达48%以上，如
果再加3人户22.29%的占比，三项合计占
总户数的70.31%。^[3]这组数据充分反映了
我国的家庭结构已经完全从传统的扩大家庭
转化为小型化家庭。不仅如此，在家庭内
部，老年人占比直线上升，而儿童数量却
在持续减少，独生子女家庭已

图1 2011 - 2019年中国65岁以上人口发展情况 (单位：万人)



资料来源：国家统计局编：《中国统计年鉴》，2011年至2019年

经呈现出“四二一”结构，即祖辈有四人、父辈为二人、孙辈为一人。这种结构变化所揭示的是，尽管家庭经济保障功能随着收入增长而呈现强化与弱化分化趋势，但传统的家庭服务保障功能却在持续大幅度弱化。^[4]因此，老年保障问题已经从过去的家庭问题升级为社会问题，而且必定对人际关系、代际关系及家庭内部经济流动、生活方式及价值观念的变化产生深刻影响。

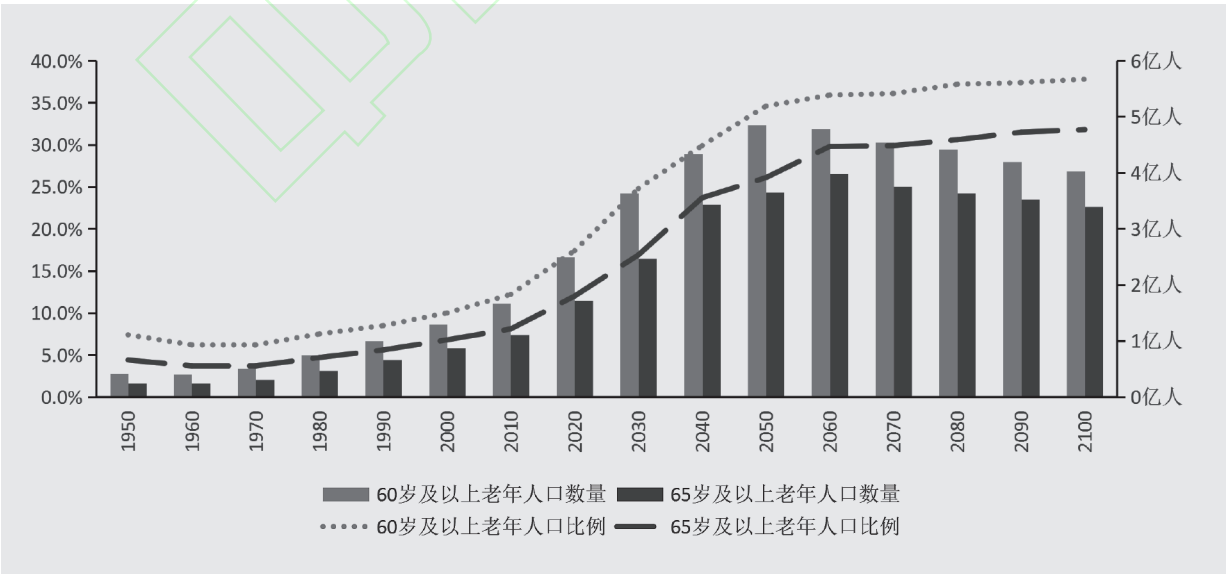
其二，老龄化对社会抚养比和劳动力供给产生巨大影响。一方面，1982年我国的老年抚养比为8%，2019年上升到17.8%，这意味着需要抚养的老年人占比在持续快速提高，传统的家庭抚养能力已经日益减退。另一方面，老年人口的快速增长意味着适龄劳动人口的快速下降。我国改革开放以来实现了国民经济持续高速增长，这既得益于经济改革与社会转型释放的巨大“政策红利”，也得益于适龄劳动人口规模异常庞大，年轻劳动力构成我国经济增长主动力。但自2013年起，适龄劳动力规模越过峰值，每年以数百万的规模减少。以15~64岁的人口占总人口之比为例，2010年为74.5%，2019年降到70.6%，^[5]9年

间下降了3.9个百分点，而且这种趋势还在加快。老年抚养比的快速提高与劳动力供给量的持续减少，意味着必须有发达的社会化养老服务体系或网络才能满足老年人生活的需要；同时，如果不延迟法定基准退休年龄，劳动力短缺将变为现实，这对我国的就业结构与经济发展将产生日益深刻的影响。

其三，老龄化给消费结构、产业结构等带来深刻影响。老年人口的快速增长决定了老年人群会成为消费市场的重要群体，要求适老产品极大丰富，这决定了为老年人供应产品及相关服务的产业会得到持续发展，从而事实上改变着我国居民消费结构的版图，进而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。如果不能顺应这一发展变化，不仅老年人的生活质量难以得到有效保障，亦会使国民经济发展丧失有力且有效的消费支撑与动力。

其四，老龄化对社会保障制度造成深刻影响。研究表明，人口结构的变化对社会保险改革与发展有着重大的影响。^[6]一方面，伴随老年人口的急剧增长，养老金支付压力将持续上升。例

图2 1950~2100年中国老年人口发展态势



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》，2020年11月6日，<https://population.un.org/wpp/Publications/>（作者根据官网数据整理）



如，领取养老金的离退休人员在2000年为3011万人，2010年为6305万人，2019年增长到12310万人，19年间增长3.1倍；同期参保职工分别为9124万人、19402万人和31177万人，19年间增长2.4倍；^[7]前者较后者增长快0.7个百分点。况且，退休人数持续上升势头不会减弱，而参保职工人数增长空间已经很有限，结果必然是领取养老金者愈众而缴纳养老保险费者相对减少，进而使养老保险制度的财务负担持续加重。另一方面，老年人疾病医疗和健康维护成本会持续上升，而现行政策规定退休人员不再缴纳医疗保险费，这意味着某种意义上人口老龄化的进程将是医疗费用支出持续增长和医保基金来源持续减少的进程，如果没有新的举措，医保制度将会因此而陷入财务危机之中。此外，伴随老龄化而来的还有高龄老人与失能、半失能老人的不断增长，对护理服务的需求会持续增长。因此，人口老龄化对社会保障制度的影响是异常深刻的。

其五，老年人口占比快速上升对中华文化的影响也是异常深刻。当在一个家庭中老年人属于少数的情形下，老年人会成为家庭重视的对象；当在老年人数量上升而儿童数量日趋减少的情形下，儿童会成为家庭重视的对象。这种现象必然影响传统文化与伦理观，使重塑新时代的伦理与价值观成为必要。

综上所述，人口老龄化既是关乎个人及家庭生活状况的民生大问题，也是关乎就业、消费、产业经济、社会保障、文化伦理等发展的重大问题。正是由于老龄化的加速行进及其全面而深刻的影响，我国未来人口老龄化问题将由个体、家庭问题向群体、社会问题转变，老龄化的压力将在未来30年内不断增加。预计中国总人口数将在2025~2030年左右见顶，随后开始下行。因此，“十四五”期间将是全面应对老龄化的关键窗口期，我国必须抓住这一窗口期尽快调适相关制度安排，并对养老服务等产业进行合理布局。

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，支撑决策的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。近几年来笔者在多个地区进行调查发现，即使是发达的长江三角洲地区，尽管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、四川大凉山地区均还未踏入老龄化门槛；目前常住人口总量居全国第一的广东属于经济强省，其60岁以上人口占总人口之比还不到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的理由，因为老龄化作为一个人口结构变化的自然进程，应对的关键不是“富不富”的问题，而是有无做好迎接老龄化时代的准备的问题。

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将应对人口老龄化作为国家层级的战略，正是要尽快地、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。

过去20年间，我国采取了一些重大措施，也取得了很大成效。例如，伴随居民养老保险制度的全覆盖，老年人均能够按月领取一笔数额不等的养老金，2019年全国领取养老金的离退休人员达12310万人，领取居民养老金待遇者为16032万人，两者合计高达28342万人；^[8]2019年参加全国基本医疗保险人口达135407万人，参保率稳定在95%以上，其中享受医保待遇的退休职工达8700万人，居民中的老年人能够普遍享受到相应的医保待遇。^[9]此外，全国共有各类养老机构和设施20.4万个，养老床位合计775万张，每千名老年人拥有养老

床位30.5张。^[10]长期护理保险试点自2016年启动,从首批15个城市扩展到目前的29个城市。所有这些,表明在党和政府的重视下,面向老年人的社会保障制度体系正在加快建设,并事实上成为老年人解除后顾之忧的重要制度保障。

然而,总体而言,对于老龄化时代的到来与加速发展,我国仍然处于各种准备不足的状态,这主要表现在以下五个方面。

第一,思想准备不足。在应对老龄化过程中,思想准备不足是最重要的问题。如果我们还未意识到老龄化带来的全面而深刻的影响,便不可能采取积极、主动的行动,也很难做出合理的制度安排与相关准备。从现实出发,在老年人口占比持续快速提升、少子高龄化趋势不可逆转的进程中,我们还以工业社会将年届60岁甚至50岁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,而是将其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。所有这些,均表明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,这必将影响到相关制度安排与相关行动的有效性。

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的社会保障制度。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;^[11]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,现实格局是医保基金结余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。所有这些,均表明我国的社会保障体系还不足以满足老龄化从轻度向中度发展的需要。

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、城市化进程中的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。^[12]人口的高流动性不仅表现为农村青壮年向城镇的流动,也表现在城镇人口的异地流动上。退休人员异地养老并不罕见。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,也给流动中的老年人群带来不利影响。这些障碍若不扫除,便不可能根据老年人的意愿与需要来合理配置老年保障资源和合理布局老年保障设施,亦会使面向老年人群体的相关服务丧失精准度,最终结果必定是影响老年人的生活质量和适老经济的发展。

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借由社会参与的途径继续发挥作用,但当前退休人员再就业规制缺失,一部分退休人员被返聘,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，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回归家庭，进入了与社会相对隔离状态，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。因此，党的十九届五中全会审议通过的《建议》中，明确提出积极开发老龄人力资源，显然具有很强的针对性。

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。

综上，在严峻的老龄化形势面前，我国还未做好应有的准备。我们不能再以“未富先老”为拖延理由，而是须以加快解决“未备先老”问题为出发点，在党中央明确“积极实施应对人口老龄化国家战略”的总体部署下，紧紧抓住“十四五”这一关键窗口期，全方位地采取积极有效的措施，以促使老龄化带来的挑战能够及时转化成为国家发展和现代化的新动力。

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。^[13]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》，对应付老龄化作出了专门部署。2020年10月29日，党的十九届五中全会审议通过的《建议》明确提出“实施积极应对人口老龄化国家战略”。^[14]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

而作出的重大战略决策，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。

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。应对老龄化要改变思维定势，顺应老龄社会要求加快调适政策体系。在这方面，至少有如下几点值得重点关注：一是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岁为老年人的标准口径，这既是适应人均寿命不断延长的客观需要，更是老龄化由轻度向中度发展且不可逆转背景下应当树立的新意识。二是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，而且适应职业生涯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。现实中平均退休年龄仅54岁左右，有的提前退休者甚至低到45岁，带来的是人力资源的巨大浪费，也直接导致了老年社会的压力，并对公众心理造成冲击。三是在确保老有所养的同时应当突出倡导老有所为。在欧洲国家和近邻日本等国，70岁以上还在工作者并不罕见，我国老年人群中同样大多数人在参与劳动，这表明老年人群体并不是一个只需要他人照顾的群体，而是同样可以为社会做贡献的群体，这一事实揭示了以往过度强调老有所养并渲染老龄化带来的社会负担和压力并不妥当。积极、健康的老龄社会应当是老有所养与老有所为并重，当老年人陷入失能、半失能状态时应有相应的社会保障及相关服务帮助解困，同时也应为老有所为者开辟新的就业途径。因此，党的十九届五中全会将积极开发老龄人力资源、发展银发经济作为实施应对老龄

化国家战略的重要措施，这是时代的进步，应当及时转化成为一种新观念。四是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。”^[15]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，并根据能力强弱分担相关责任。如居民医疗保险参保人员无论年龄高低均须缴纳医疗保险费，而退休职工却不需要缴费，这不仅有违老年人群体公平承担法定义务的法则，亦会损害医保制度的可持续性。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、亲友互帮等扩展。五是树立分类分层分区域的应对思维。不同类别、不同层次的老年人群体的需求是有差异的，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。例如，上海在20世纪90年代初期出生率已低于死亡率，从1993年起即进入人口自然负增长阶段，人口平均期望寿命已达到世界最长寿国家的水平，个别地区老人比例早在10多年前已接近1/4；而少数地区的人口仍然十分年轻，尚未进入老龄化阶段。调查发现，江苏省2019年末60岁及以上老年人口达1834.16万人，占户籍人口的23.32%，人口老龄化程度仅次于北京、上海，但苏北地区的老龄化程度明显低于苏南、苏中地区；四川凉山地区、新疆南疆地区都还未跨入老龄化门槛，等等。这种地区之间的人口结构差异性，决定了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。如果我们能够从上述几方面改造社会氛围、改进政策体系，就可以有效应对人口老龄化的发展。

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。一是加快实

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。二是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。三是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、老人受益、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。四是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分享国家发展成果。五是尽快推动多层次社会保障体系建设取得实质性进展。基于老年人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，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。^[16]只有充分调动政府、市场主体与社会力量参与应对的积极性和内生动力，才能不断夯实社会保障制度的物质基础，并在更好地满足老年人需要的同时实现可持续发展。

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。党的十九届五中全会首次将应对老龄化上升到国家战略，既是对人口老龄化给民生发展和国家现代化带来全面、深刻、持久影响的现实回应，更是走向未来的战略部署，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，目前处于总量供给非常有限、结构不尽合理、质量不高的状态，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，^[17]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个人及家庭投入，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当成为“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。

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，实现人口均衡发展。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保障问题是不够的，还必须真正维持人口的均衡发展，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。^[18]只有通过发展儿童福利事业来降低生育成本、养育成本、教育成本，才能激励生育，维系我国人口的均衡发展。

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，老年人能否拥有美好的生活取决于其物质与精神条件。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而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，唯有如此，才能不断满足老年人的需求，并释放老年群体的消费潜力，进而促使整个经济社会得以持续协调发展。

总之，积极应对人口老龄化已经明确为我国“十四五”规划和2035年远景目标蓝图中的国家战略，《国家积极应对人口老龄化中长期规划》则提供了相应的战略方案，但基于人口老龄化的加速发展及其对国家发展与民生发展带来的全面、深刻而持久的影响，我国还需要在“十四五”规划中有更加周密的部署，在统筹考虑、综合协调的原则下，制定更加有效的具体行动方案，采取全方位的分层分类分区域推进策略，并融合各种资源、调整产业结构、优化服务布局，确保在新的发展阶段将老龄化转化为国家持续发展的新动力，这是一项非常繁重的任务，又是必须完成的艰巨任务。

注释

[1]国家统计局：《中国统计年鉴-2020》，表2-5 人口年龄结构与抚养比，北京：中国统计出版社，2020年。

[2]郑功成等：《从饥寒交迫走向美好生活：中国民生70年（1949～2019）》，长沙：湖

南教育出版社, 2019年, 第408页。

[3]国家统计局:《中国统计年鉴-2020》, 表2-16 分地区按家庭户规模分的户数(2019年), 2020年。

[4]黄健元、常亚轻:《家庭养老功能弱化了吗?——基于经济与服务的双重考察》,《社会保障评论》, 2020年第2期。

[5]国家统计局:《中国统计年鉴-2020》, 表2-5 人口年龄结构和抚养比, 2020年。

[6]周依群:《中国人口结构变动对社会保险支出影响研究》,《社会保障评论》, 2020年第2期。

[7]人力资源和社会保障部(含其前身劳动和社会保障部)发布的2000年、2010年、2019年统计公报。

[8]《2019年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》, 人力资源和社会保障部官网, 2020年9月11日, http://www.mohrss.gov.cn/gkml/ghtj/tj/ndtj/202009/t20200911_385449.html。

[9]《2019年全国医疗保障事业发展统计公报》, 国家医疗保障局官网, 2020年6月24日, http://www.nhsa.gov.cn/art/2020/6/24/art_7_3268.html。

[10]《2019年民政事业发展统计公报》, 民政部官网, 2020年9月8日, <http://images3.mca.gov.cn/www2017/file/202009/1601261242921.pdf>。

[11]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年第1期。

[12]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年2月29日。

[13]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年10月28日。

[14]《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年11月4日。

[15]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》, 北京:中国劳动社会保障出版社, 2019年, 第136页。

[16]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年第1期。

[17]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年第3期。

[18]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年第2期。

责编/马冰莹

Implementing a National Strategy of Responding Proactively to Population Aging

Zheng Gongcheng

Abstract: Since China entered the aging era in 2000, the 20 years or so development has been leading the country to move from mild aging to moderate aging, making tackling population aging a national strategy and taking various measures to deal with it an unavoidable and urgent issue. The urgent task now is to get rid of the misunderstanding of "getting old before getting rich" and "waiting passively" as soon as possible, and effectively solve the problem of "getting old unprepared". Undoubtedly, the "Fourteenth Five-Year Plan" period is of critical importance. We should further adjust the mindset, improve the top-level design and accelerate the maturing of the multi-level social security system; optimize the structure of the elderly service industry and improve its quality; build a motivation mechanism for all stakeholders to actively participate and respond; and support the all-round development of the health industry and other industries for the elderly, and make great efforts to develop human resources of the elderly.

Keywords: population aging; national strategy; social security system; Healthy China