

推动“十五五”老龄事业高质量发展

黄胜伟

党的二十届四中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会
发展第十五个五年规划的建议》（以下简称《建议》），着眼党和国家
发展全局，积极应对人口老龄化作出了全面系统的谋划部署，为
“十五五”老龄事业高质量发展明确了工作方向、提供了行动指南。
我们要紧密结合职责和工作实际，深入学习领会，全面贯彻落实。

**深刻领悟全会关于人口形势的重要判断，进一步增强做好老龄工
作的使命感紧迫感**

《建议》在分析“十五五”时期我国发展环境时强调，“人口结
构变化给经济发展、社会治理等提出新课题”，充分彰显了党中央将
人口问题特别是老龄化和少子化问题，作为现代化进程中的基础性、
全局性、战略性问题进行统筹谋划的战略主动。“十五五”时期是我
国人口老龄化从中度向重度阶段加速演进的关键五年。60岁及以上
老年人口预计年均净增近1400万，高龄、独居、空巢老年人口将持续
攀升，老年抚养比很快超过少儿抚养比，社会将从以少儿抚养为重
点逐步转向老年照护需求显著上升的新阶段，给经济增长方式、劳动
力供给、金融投资、消费模式、科技创新等带来全方位影响，给民生
保障服务带来巨大压力，给社会治理带来深刻变化。同时，我国老年
人口结构相对年轻，低龄健康老年群体占比较高，亿万老年群体蕴含
世界上规模最大的银发消费市场。我们要深刻把握人口老龄化发展的
新形势新要求，紧紧抓住和用好关键窗口期，进一步增强战略主动，

及时科学综合应对，探索走出一条中国特色积极应对人口老龄化的成功道路。

全面把握全会关于老龄工作的重要部署，切实明确“十五五”老龄工作的重点任务

《建议》坚持目标导向和问题导向，既立足日趋严峻的人口老龄化形势，对机遇和挑战作出制度性回应；又紧盯人民群众急难愁盼，对社会关切作出针对性部署，明确健全养老事业和养老产业协调发展政策机制的重要要求，涵盖养老保障、养老服务、健康支撑、社会参与、风险防范和银发经济等方面内容。在养老保障方面，针对养老保险体系发展不平衡等问题，《建议》提出完善并落实基本养老保险全国统筹制度，加快发展多层次、多支柱养老保险体系，健全待遇确定和调整机制，逐步提高城乡居民基础养老金等举措，并专门部署推行长期护理保险，系统性解决失能照护钱从何来等问题。在养老服务方面，针对养老服务供需错配、普惠失能照护服务供给不足等问题，与《中共中央 国务院关于深化养老服务改革发展的意见》部署要求相贯通，《建议》提出要优化基本养老服务供给，完善城乡养老服务网络，发展医育、医养结合服务，健全失能失智老年人照护体系，扩大康复护理、安宁疗护服务供给。在健康支撑方面，针对老年人看病就医仍有困难等问题，《建议》提出要健全健康促进政策制度体系，提高人均预期寿命和人民健康水平。在社会参与方面，针对老年人社会参与还存在不少政策障碍、老年人力资源尚未有效开发等问题，《建议》提出要稳妥实施渐进式延迟法定退休年龄，优化就业、社保等方

面年龄限制政策，积极开发老年人力资源。在风险防范方面，针对空巢独居老年人安全风险高、公共设施不适老等问题，《建议》提出要完善空巢老人服务保障体系，加强公共设施适老化和无障碍改造。在银发经济方面，针对银发产业规划布局不足、产品供给不优、银发消费潜力尚未激发等问题，提出要大力发展养老金融和银发经济。同时，《建议》在建设现代化产业体系、加快高水平科技自立自强、建设强大国内市场等方面作出的战略任务部署，也为推动老龄产业融入现代产业全局、强化为老服务科技赋能、释放银发消费内需潜力等提供新的机会、新的资源、新的着力点，需要一体学习领会，统筹贯彻落实，全面发展壮大银发经济。

以贯彻落实四中全会精神为主线，研究谋划“十五五”老龄工作

“十五五”时期老龄工作总体思路是：全面贯彻落实四中全会精神，围绕服务支撑中国式现代化这个大局，以优化完善政策制度体系为重点，以改革创新和科技赋能为动力，以增进老年人福祉为根本出发点，统筹推进老龄事业和老龄产业高质量协同发展。主要任务是做到“六个聚焦，六个着力”。

一是聚焦增强思想共识，着力深化人口老龄化国情教育。讲透人口老龄化带来的挑战与机遇，引导全社会积极看待老龄社会，全面树立积极老龄观、健康老龄化理念，增强人口老龄化应对的主动性与实效性。

二是聚焦满足多样化需求，着力完善为老服务保障体系。持续加强老有所依的保障体系，推动社会保障更加安全公平可持续；加快发

展老有所养的养老服务体系，促进服务供给更加均衡优质高效；不断强化老有所医的健康支撑体系，推动老年健康服务更加综合连续便捷；全面完善老有所乐的精神文化服务体系，更好满足多样化精神文化需求；着力健全老有所学的老年教育体系，促进终身学习资源更加开放便利共享；积极拓展老有所为的社会参与体系，让老年人作用价值更加凸显；健全完善老有所安的风险防范体系，推动老年人合法权益保障更加坚实有力。

三是聚焦夯实物质基础，着力推动银发经济高质量发展。在发展老龄科技、加强老年用品创新、拓展养老金融产品等方面出台专项支持政策，培育龙头企业和技术创新型企业，推动养老与文化、旅游、体育等业态深度融合发展，推动银发经济产业生态加快形成，成为经济发展重要增长点。

四是聚焦增强家庭功能，着力健全家庭支持政策体系。落实赡养老人专项附加扣除、探亲假及随迁落户等政策。完善家庭照护者支持机制，提供技能培训与喘息服务。健全“一老一小”统筹机制，支持隔代照料与多代共居，促进代际和谐、老少共融。

五是聚焦共建共治共享，着力推进老年友好型社会建设。“硬件”上推进公共设施与居家适老化改造，深化数字适老化。“软件”上优化为老服务供给方式，拓宽老年人社会参与渠道平台，弘扬孝亲敬老文化，完善老年人权益保障法规措施，落实老年人优待制度。

六是聚焦凝聚强大合力，着力构建老龄工作大格局。加快形成党委统一领导、政府依法行政、部门密切配合、群团组织积极参与、上

下左右协同联动的老龄工作体制机制。发挥各级老龄委（办）综合协调、督促指导、组织推进老龄事业发展的职能作用，加强基层老年协会建设，强化基层力量配备，确保城乡社区老龄工作有人抓、老年人事情有人管、老年人困难有人帮。

（本文来源：《中国社会报》2025-12-29，作者系民政部老龄工作司司长）