

深入学习贯彻党的二十届四中全会精神 谋划推动“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。我们要切实把思想和行动统一到全会精神上来，不断深化对党和国家全局工作的认识，加强对新时代老龄工作的规律性把握，在服务国家发展大局中找准方位、明确航向、把握重点，紧密结合职责和实际，扎实抓好贯彻落实。

一、深刻领会全会关于“十五五”经济社会发展形势的重要判断，增强做好老龄工作的使命感紧迫感

《建议》在分析经济社会发展形势时，强调要深刻把握人口结构变化给经济发展、社会治理等提出的新课题。这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。老龄化是人口结构变化的重要方面，也是当前和今后一个时期的基本国情。“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。

这五年，人口结构性压力逐步增大，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，对经济增长方式、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，对民生保障服务带来巨大压力，对社会治理带来深刻变化。老年群体对美好生活的需求从“有没有”的基础保障全面转向“好不好”的品质追求，对更高标准的健康服务、更加专业的养老服务、更为丰富的精神文化生活等方面的需求愈发旺盛，对老龄事业高质量发展提出更为迫切的要求。

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，他们身体相对健康，活力比较充足，拥有丰富的工作经验和智慧，是推进现代化建设的重要力量。亿万老年群体蕴含着世界上规模最大的银发消费市场，将有力牵引银发经济成为有效提振内需、构建新发展格局的强大动能。以大数据、人工智能、物联网等为代表的新一轮科技革命，驱动智慧养老、康复辅具、生物医药等领域蓬勃发展，为破解应对人口老龄化难题提供了新机遇，也为培育发展新质生产力开辟了新赛道。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。

二、深刻领会全会关于“十五五”经济社会发展的总体要求，明确老龄事业和产业的发展方向

《建议》系统阐明了“十五五”时期经济社会发展的指导思想、必须遵循的重大原则和主要目标。我们要深入学习领会这些总体要求，明确“十五五”时期老龄工作的前进方向和原则要求。

一是深刻领会坚持党的全面领导的要求，从中领悟中国共产党的领导和中国特色社会主义制度是我们国家能够成功应对超大规模人

口老龄化挑战的最大优势、最强底气和最根本保证，更加自觉地把党的领导贯彻和体现到老龄工作各方面全过程，切实把政治优势转化为应对效能。

二是深刻领会坚持人民至上的要求，以满足老年人日益增长的美好晚年幸福生活为根本目标，注重在发展中增进老年人民生福祉，在满足老年人民生需求中拓展发展空间，尽力而为、量力而行地做好为老服务保障工作。既要解决好老年人急难愁盼问题，确保共同富裕道路上一个老年人都不掉队，又要充分考虑经济社会发展水平和财政可承受能力，确保应对制度政策可持续。

三是深刻领会坚持高质量发展的要求，按照统筹扩大内需、深化供给侧结构性改革和加快培育新动能的思路方向，推动激发亿万老年人的消费需求，形成需求牵引供给、供给创造需求的银发经济新格局，塑造老龄社会形态下新的经济增长点。

四是深刻领会坚持全面深化改革的要求，深入研究把握日趋严峻的人口老龄化对政治、经济、文化、社会、生态建设产生的变革性影响，及时主动推动与人口老龄化进程相适应的全方位适老化改革，持续增强老龄社会的发展动力与社会活力。

五是深刻领会坚持有效市场和有为政府相结合的要求，在实施积极应对人口老龄化国家战略中，既要发挥政府在推进老龄事业发展中的主导作用，又要发挥市场在促进老龄产业发展中的决定性作用，还要发挥家庭的主责作用和社会的互助共济作用，加快形成有为政府、有效市场、有情社会、有责家庭的老龄工作大格局。

六是深刻领会坚持统筹发展和安全的要求，着眼国家长治久安，汲取先行国家经验教训，采取系统性政策举措，把握人口老龄化蕴含的发展机遇，不断增强积极应对的能力和底气，助力增强经济社会韧性，提振全社会的发展预期和信心。

三、深刻领会全会关于“十五五”经济社会发展的战略任务，找准发展老龄事业和产业的着力点

《建议》围绕推进中国式现代化，系统部署了“十五五”时期12个方面49项战略任务，为应对人口老龄化提供了新的机会、新的资源、新的着力点。

一是在学习领会“建设现代化产业体系”战略任务中找到工作着力点，引导推动一二三产业顺应人口老龄化发展趋势，回应广大老年人的多样化需求，将老年人用品和为老服务纳入“十五五”传统产业、新兴产业、未来产业和现代服务业发展布局中，推进产品和服务适老化市场细分和转型升级，不断发展壮大老龄产业。

二是在学习领会“加快高水平科技自立自强”战略任务中找到工作着力点，积极争取将老龄科技纳入国家重大科技任务范围，纳入“人工智能+”行动等支持措施，增强老龄科技自主创新能力，抢占老龄科技发展制高点，强化应对人口老龄化的科技支撑，促进科技更好支持老年人过上健康长寿、幸福美满的晚年生活。

三是在学习领会“建设强大国内市场”战略任务中找到工作着力点，立足扩大内需这个战略基点，落实惠民生和促消费、投资于物和投资于人紧密结合的要求，协同完善为老保障体系，为老年生活提

供足够的确定性，以制度安排解除人们消费的后顾之忧；持续优化银发消费环境，优化产品服务供给，让老年人及其家庭子女敢消费、能消费，充分发挥银发消费在扩大内需、畅通经济良性循环中的重要作用。

四是在学习领会“加快农业农村现代化”和“促进区域协调发展”战略任务中找到工作着力点，充分考虑城乡老年人口倒置和区域老年人口增减分化特点，将应对人口老龄化纳入乡村全面振兴战略重点，融入区域协调发展战略、主体功能区战略、新型城镇化战略之中，加快补齐农村老龄工作短板，增强区域间应对人口老龄化的协同能力。

五是在学习领会“繁荣发展社会主义文化”战略任务中找到工作着力点，推动中华孝亲敬老文化创造性转化、创新性发展，推动以孝文化涵养个人优秀品格、促进家庭家教家风建设、推动社会崇德向善，发挥其在应对人口老龄化中的重要文化优势。

六是在学习领会“推进国家安全体系和能力现代化”战略任务中找到工作着力点，顺应年轻社会向老龄社会转变的重要趋势，探索老龄社会治理规律特点与制度模式，发挥老年人在社会治理中的共建共治共享作用。

四、深刻领会全会关于“十五五”应对人口老龄化的重要部署，确定发展老龄事业和产业的重点任务

《建议》浓墨重彩部署系列涉老工作任务，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。总的思路和考虑就是坚持尽力而为、量力而行的原则，推动人们广泛关心的老有所依、老有所养、老有所医、老有所为、老有所安等老龄工作在“十五五”时期取得实质性进展。

一是强化老有所依的社会保障。我国虽然建立了世界上规模最大的养老保险体系，但总体还是低水平、低层次的广覆盖。养老保险一、二、三支柱发展不平衡，第二、三支柱严重不足；一些地方当期养老保险给付出现困难，享受城乡居民基本养老保险待遇的老年人数量很大，但保障能力有限；灵活就业人员、农民工、新就业形态人员规模很大，但参保率还不高；人口老龄化和少子化不断深化，社会抚养比持续攀升，对社保资金可持续运行带来巨大挑战。《建议》针对这些突出问题，提出要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；提出要完善社保关系转移接续政策，提高灵活就业人员、农民工、新就业形态人员参保率；提出要健全社会保险精算制度，继续划转国有资本充实社保基金，健全社保基金长效筹集、统筹调剂、保值增值和安全监管机制，发挥各类商业保险补充保障作用。《建议》还针对老年人在失能失智阶段的风险防范，提出要推行长期护理保险，制度性解决失能照护钱从何来的问题。

二是强化老有所养的养老服务。当前，养老服务供需出现错配，发展不均衡，老年人需要的居家、社区养老服务供给不足，机构养老

服务出现兜底性床位和高端床位过剩、普惠性床位不足问题，社会关心的失能失智老年人照护、疾病终末期老年人的安宁疗护问题远未解决，这是人民群众在养老方面的最大痛点，也是民生领域的突出短板。2024 年底，中共中央、国务院印发的《关于深化养老服务改革发展的意见》对新时代养老服务体系作出顶层设计。《建议》针对当前养老服务中的突出问题，与《关于深化养老服务改革发展的意见》要求相贯通，提出优化基本养老服务供给，完善城乡养老服务网络，发展医养、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、安宁疗护服务供给等任务，这些是“十五五”时期养老服务体系建设重中之重。

三是强化老有所医的健康支撑。健康老龄化是应对人口老龄化的基本理念。我国人均预期寿命 79 岁，但约 1.9 亿老年人患有慢性病，43%的老年人是多病共存，老年人健康素养和健康状况亟待进一步改善。老年人的健康不能单从老年阶段抓，需要从年轻时候就重视，但全生命周期的主动健康意识和生活方式尚未普遍形成。《建议》针对这些问题，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，加强慢性病综合防控，发展防治康管全链条服务。

四是强化老有所为的社会参与。在 2035 年之前，我国 60 至 69 岁的低龄健康活力老年人数量占全体老年人数量比例将保持在 50%以上，他们丰富的人生阅历和实践经验，有继续参与社会的强烈意愿。当前，在老年人社会参与方面还存在不少瓶颈障碍，老年人力资源尚未有效开发，在老有所为中实现老有所养、老有所乐做得不够。《建

议》针对这些问题，提出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。

五是强化老有所安的风险防范。当前，我国 65 岁及以上独居老年人超过 2500 万人，与子女分开居住的空巢老年人占比超过 50%。数量庞大的空巢老年人，由于赡养、监护不足，出现突发安全风险概率更高，但这方面的风险防范体系还不够健全有力。同时，老年人随着年龄增长，其身体功能、适应能力都会逐步下降或丧失，但从居家环境到社区和公共环境的适老化建设还有不少短板，高龄和失能老年人下不了楼、出不了社区、打不了车、看不上病等问题还较为突出。《建议》针对这些问题，专门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。

六是推进银发经济加快发展。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，《建议》提出要大力发展养老金融和银发经济。同时，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。

（本文来源：《中国民政》杂志 2025 年 12 月下刊，2026 年 1 月 7 日。作者系民政部老龄工作司司长）