

把积极老龄观健康老龄化理念融入经济社会发展全过程

王建军

习近平总书记指出，把积极老龄观、健康老龄化理念融入经济社会发展全过程。这是基于对我国人口老龄化趋势及其影响和我国老龄工作已有基础作出的重大判断和科学决策，关系到党和国家的工作全局和长远发展。做好新时代积极应对人口老龄化工作，必须完整、准确、全面理解“积极老龄观、健康老龄化”的理念，始终将这一理念融入到中国经济社会发展全过程，贯彻到做好老龄工作的所有方面、各个环节。

一、深刻认识把积极老龄观、健康老龄化理念融入经济社会发展全过程的重要性和紧迫性

人口是国家发展的基础性、全局性、长期性和战略性要素。老龄问题涉及政治、经济、文化和社会生活等诸多领域，关系国计民生和国家长治久安的重要方面。习近平总书记强调，人口老龄化是世界性问题，对人类社会产生的影响是深刻持久的。我国是世界上人口老龄化程度比较高的国家之一，老年人口数量最多，老龄化速度最快，应对人口老龄化任务最重。有效应对我国人口老龄化，事关国家发展全局，事关亿万百姓福祉。目前，国家发展已从全面建成小康社会转向开启全面建设社会主义现代化国家新征程，与此同时，我国人口老龄化即将从轻度进入中度。我们一定要站在全面建设社会主义现代化强国的全局和战略高度，运用辩证思维正确把握人口老龄化的形势和趋势，推动完善和实施积极应对人口老龄化国家战略。

（一）从全球视野看，老龄化既是世界性的普遍趋势，又是我国的特殊国情

人口老龄化是平均预期寿命不断延长、出生率和死亡率持续走低等多方面因素综合作用的结果，具有普遍性、必然性。从人口老龄化的进程看，自19世纪60年代法国最早步入老龄化以来，发达国家一直领跑老龄化进程。20世纪六七十年代以来，发达国家已全部进入老龄化行列，一些发展中国家也陆续走向人口老龄化。目前，除非洲国家以外的几乎所有国家，都在经历老龄化的过程。欧洲是人口老龄化形势最为严峻的地区，预测显示，2050年欧盟65岁及以上人口比例将达到28.5%，其中，意大利和德国将上升至33.8%和29.4%，法国为25.6%。在亚洲，日本和韩国的老龄化问题也日趋严重。根据联合国预测，到2099年，全球192个国家和地区的人口结构都将变成老年型。人口老龄化给很多国家的经济社会发展带来极大影响，引发财政失衡、劳动力短缺等问题，一些国家的高福利制度也受到考验。我国自1999年进入人口老龄化社会以来，老年人口的数量和人口老龄化的程度一直在快速发展，“七普”数据显示，我国60岁以上人口2.64亿，占18.7%，其中65岁以上人口1.9亿，占13.5%。预计到2048年前后将超越发达国家人口老龄化的平均水平，跨入全球人口老龄化水平最高的国家行列。从老年人口的特征看，我国人口老龄化有与其他国家共性的趋势，如家庭小型化、高龄少子化等；也有许多独特性，如老年人口基数大、在全球占比高，人口老龄化的速度快、区域不均衡，高龄老人和失能老人多，空巢化和独居化加剧，等等。作为世界上老年人口最多的国

家，我国积极应对人口老龄化工作具有重要意义，不仅直接关系到我国自身的改革发展稳定大局，也是解决全球老龄问题的关键，事关人类发展和人权进步。从人口老龄化的深层背景看，快速的人口老龄化是世界百年未有之大变局的重要方面。当今世界的人口老龄化与政治多极化、经济全球化、文化多样化和 社会信息化交织重叠，涉老制度的改革和老龄事业发展呈现一定的共同趋势。任何国家都难以自我封闭、独善其身地应对老龄化问题，必须在互鉴、合作、共赢中构建应对人口老龄化的人类命运共同体。我们应主动借鉴其他国家的老龄政策和经验。同时，我国人口老龄化起步晚、速度快，任务重、基础弱，环境和条件复杂，文化底蕴特殊，人口老龄化的进程与社会转型、经济转轨相交织，与新型城镇化、社会信息化和国家治理现代化同步，这些特殊性使得我们必须努力探寻中国特色的老龄化应对之路，努力实现“中国特征”向构建“中国优势”转变。

（二）从历史演进看，我国的人口老龄化既有明显的长期性趋势，也呈现出许多阶段性特征

人口老龄化是贯穿我国21世纪始终的基本国情之一，人口老龄化的关键节点与我国全面建设社会主义现代化强国的步骤安排基本重叠。从现在到2050年，我国老年人口持续增加、老龄化持续加深。2050年之后的约50年间，我国人口老龄化持续保持高位运行。预计2024年老龄化水平将超过20%。“十四五”期间，65岁以上人口将超过2亿，在总人口中占比将超过14%，我国进入中度老龄化已确定无疑。60岁及以上老年人口将在2025年接近3亿，2033年突破4亿，2050年前后达

到接近5亿的峰值；2035年老年人在总人口中的占比将达到30%左右，我国将进入重度老龄化。2050年之后的几十年间，我国老龄化水平将持续保持在35%以上，重度老龄化将持续到本世纪末。同时，受新中国三次人口出生高峰的影响，我国人口老龄化发展呈现出波浪式前进的特征，有几次明显的高峰期。“十四五”时期是我国人口老龄化进入急速发展的高峰阶段，老年人口年均增加超过1000万人，年均增长率约为4%。同时，人口老龄化将呈现许多新的阶段性特征。一是老年群体发生代际更替。未来几十年间，1960年代和1970年代两次生育高峰出生的人口将陆续步入老年期，预计“十四五”末“60后”老年人口将占老年人口总数的28%左右，独生子女的老年父母和自身就是独生子女的老年人将快速增加，家庭空巢化、独居化、小型化、少子化的态势将更加凸显，这些新生代老年人大多面临上有高龄父母或祖父母需要照顾、下有孙辈需要照看的双重负担。二是老龄化的区域分布发生新变化。“十四五”期间，老龄化城乡倒置现象将进一步加剧，预计农村人口老龄化高出城市老龄化的程度将由7.7个百分点提高到9.4个百分点。部分人口净流出的农村和城市，将经历人口负增长和人口急速老龄化叠加。部分一、二线城市中心城区将面临老年人口高度聚集、过度老龄化与“大城市病”叠加的难题。老龄化的区域差异既会增加应对复杂性，也会提高政策回旋的空间。三是老年群体的需求结构转型升级。广大老年人的需求结构总体上呈现由生存型向发展型、享受型升级，从偏重物资保障型向追求高品位的精神文化生活转型。特别是新生代的老年人受教育程度更高、知识技能更强、服务需

求更多元，对养老服务的品质提出了更高需求。老年人日益增长的美好生活需要与老龄事业发展不平衡不充分之间的矛盾将更加突出。我们必须从实现第二个百年奋斗目标、全面建成社会主义现代化强国和实现中华民族永续发展的历史和战略高度，切实增强责任感和紧迫感，着力推动老龄工作进入高质量发展的轨道。

（三）从生命进程看，老龄化绝不只是老年人的事情，也关乎各个年龄段的群体和每个人的全生命周期

老龄社会是不同年龄人群共存共荣的社会。老龄方针政策、应对老龄化战略不仅使老年人受益，也对中青年有影响。国外有研究者得出结论，“任何对老年人投资，真正得到最大好处的是当代的中青年”。我国也素有“家家有老人，人人都会老”“今天的老人就是明天的自己”等说法。现收现付制度下的老年人养老和医疗保障有赖于年轻人的投入，老年人的照料服务也在相当程度上需要年轻人提供。人生的不同年龄阶段是一个相互关联的过程。老年人的生活保障与其年轻时的财富积累密不可分，老年期的健康水平在很大程度上取决于年少时的行为习惯。新时代老龄工作面临双重任务，一方面要根据老年人口占比的变化，适时调整完善相关政策措施，尽力满足老年人口在经济保障、医疗保健、精神慰藉等方面日益增长、愈趋多样化的需求；另一方面要兼顾好年轻人的需要，促进社会福利效益最大化。如何平衡好青年发展与老年保障，这是我们面临的时代课题，需要树立“全龄人群、全生命周期”理念，既聚焦当下老年人口的经济保障和公共服务，又支持年轻人成长进步，鼓励其主动为老年期做好物质储备、健

康积累和精神准备，着力建设代际和谐的全龄友好型社会，促进社会公平正义和世代共建共治共享。

（四）从可能影响看，老龄化既潜藏着风险和挑战，也带来了红利和机遇

人口老龄化的影响带有全局性、长期性和双重性。一方面，人口老龄化势必给国家发展带来压力，同时，也会增添促进发展的新动力。在经济领域，人口老龄化可能导致劳动力老化且供给规模缩减、消费需求型人口比重提高和投资需求型人口比重下降、国民储蓄率走低、经济运行成本升高，等等，这些都会制约经济发展的活力、速度和效率，进而有可能制约国际竞争力提升；同时，人口老龄化也会倒逼科技创新、产业结构调整、劳动力素质提升、就业结构和方式转型，促进供给侧和需求侧改革，创造新的消费需求，形成新的经济增长点，创造经济发展的新模式。我国广大老年人对美好生活的需要日益增长，这其中蕴涵着巨大的消费潜力，数量众多的活力老年人也为经济发展提供了宝贵的人力资源，老年消费市场和老龄产业将成为未来我国经济发展的重要引擎。在社会领域，人口老龄化势必加大社会保障支出压力，加重社会与家庭的养老负担，导致养老服务和健康服务的供需矛盾更加突出，维持代际公平、社会和谐难度加大，传统的社会管理方式面临挑战，同时，也会促进基本公共服务供给的均等化和运行模式创新，促进老年人社会参与和完善社会治理结构。在政治领域，人口老龄化使老年人的思想政治工作面临新课题，对坚持和完善城乡居民自治制度提出了新的更高要求，同时也会促进完善民主决策、民主

监督机制，发挥老年人特别是老干部等在执政兴国、维护社会政治稳定中的积极作用。在文化领域，人口老龄化的复杂背景使中华传统孝道文化的传承面临许多新情况新难题，同时，人口老龄化的持续加深也对强化家庭养老责任提出新要求，促进全社会弘扬和创新养老尊老敬老文化。

（五）从工作基础看，我国应对人口老龄化取得了巨大成就，但老龄事业发展不充分不平衡的问题依然比较突出

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央站位全局、着眼长远，坚持应对人口老龄化和促进经济社会发展相结合，坚持满足老年人需求和解决人口老龄化问题相结合，全面部署、协调推进老龄工作改革创新。

一是加强顶层设计。习近平总书记专门主持中央政治局集体学习，就我国人口老龄化的形势和对策发表重要讲话，科学分析了我国人口老龄化的形势及其影响，全面阐述了新时代老龄工作的原则、目标、方向和重点。党的十九届五中全会明确把积极应对人口老龄化列入国家战略。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》设专章对“实施积极应对人口老龄化国家战略”作出部署。中共中央、国务院印发《关于加强新时代老龄工作的意见》《国家积极应对人口老龄化中长期规划》，国务院颁布并推动实施“十三五”“十四五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划。国务院还制定《老年教育发展规划（2016—2020年）》。老龄工作布局的前瞻性、系统性、针对性明显增强。

二是老龄政策法规不断完善。修订老年人权益保障法，所有省份都制定了该法的配套法规。公共文化、基本医疗和公共卫生、民法典等专门法律增加涉老条款。养老服务、老年人医疗服务和康复护理等方面的管理规范、技术标准密集出台。以宪法为核心、老年人权益保障法为主体，以相关法律、行政法规、部门规章、地方性法规和其他规范性文件为支撑，中国特色的老龄政策法规体系初步形成。老龄领域政策法规的系统性、协同性、时效性明显增强。

三是老龄事业改革创新统筹推进。统一城乡居民基本养老保险制度和基本医疗保险制度，实现机关事业单位和企业养老保险制度并轨。建立健全特困人员救助供养制度、企业职工基本养老保险基金中央调剂制度、养老服务综合监管制度、老年人意定监护制度、居家老年人巡访关爱服务制度。推进养老服务领域“放管服”改革、公办养老机构综合改革，启动长期护理保险制度试点、个人税收递延型商业养老保险试点、养老服务业综合改革试点、医养结合试点。稳步调整优化生育政策，研究实施渐进式延迟退休政策，调整各级老龄工作机构和协调机制，等等。

四是对老年人的保障和服务水平显著提升。基本医疗保险、基本养老保险几乎实现全覆盖。企业退休人员养老保险待遇、城乡居民基础养老金水平不断提升。城乡老年贫困人口全部纳入低保和扶贫等救助范围。高龄津贴、养老服务补贴和护理补贴等福利制度全面建立。老年人医疗保障和健康服务不断加强。养老服务的供给能力和服务质量明显提升。

五是优化养老、孝老、敬老的社会环境。国家制定和实施老年人照顾服务项目，出台帮助老年人学习数字技术的政策文件，实行个人所得税赡养老人专项附加扣除政策。老年优待政策不断完善。老年宜居环境建设和老年友好型社会建设稳步推进。为老志愿服务日益丰富。老年人社会参与的渠道不断拓宽。老年人合法权益保护力度加大。可以说，新时代老年人的获得感、幸福感、安全感空前提升。同时，与新时代老年人过上幸福生活的期盼相比，我国老龄工作的思想观念、政策措施、工作基础、体制机制等存在明显的不适应，老龄事业与经济社会发展结合得不够紧密。主要表现在：一些地方和部门对老龄工作的战略性、重要性、紧迫性认识不足、重视不够；老龄政策法规的针对性、协调性、系统性有待加强，有些关键问题还需深入研究，政策碎片化、重点不突出、落实落地难等问题依然存在；老龄产业发展活力尚未充分激发，老年人保障和服务供给不足、发展不均衡；老龄工作机构力量弱，一些地方市县两级机构不健全，协调推进工作难度较大。这些问题和短板在一定程度上制约了积极老龄观、健康老龄化理念与经济社会深度融合，必须提高认识、着力解决。

二、准确把握积极老龄观、健康老龄化融入经济社会发展全过程的总体要求和基本方向

落实习近平总书记关于把积极老龄观、健康老龄化融入经济社会发展全过程的要求，必须系统、深入学习贯彻党的十八大以来习近平总书记关于老龄工作的系列重要论述。

（一）准确理解积极老龄观、健康老龄化的核心要义

习近平总书记强调，要积极看待老龄社会，积极看待老年人和老年生活。这为增强全社会积极应对人口老龄化的思想观念指明了方向。对社会而言，就是要充分认识老年人的经验、智慧等优势，注重为发挥老年人积极作用、促进老年人社会参与创造良好条件，深入挖掘老龄社会潜能，激发老龄社会活力。对老年人而言，就是要把老年看作人的生命中仍然可以有作为、有进步、有快乐的重要阶段，始终保持乐观、向上的心态，实现养学、养为结合。树立和践行积极老龄观是实现老年人健康长寿、社会协调发展的必要条件。同时，健康老龄化是积极老龄观的必要内容。推进健康老龄化，必须把人民健康放在优先发展的战略地位，以普及健康生活、优化健康服务、完善健康保障、建设健康环境、发展健康产业为重点，加快推进健康中国建设，全方位、全周期保障人民健康，为实现中华民族伟大复兴的中国梦打下坚实的健康基础。实现健康老龄化，必须完善覆盖全生命周期的健康服务，推动卫生健康事业同国家整体战略紧密衔接，加快形成有利于健康的生活方式、生产方式、经济社会发展模式和治理模式，实现人民健康和经济社会良性协调发展。

（二）落实及时、科学、综合应对人口老龄化的总体要求

这“三个应对”的落脚点在于综合应对，及时应对、科学应对为综合应对创造必要条件。综合应对就是要加强统筹协调，坚持应对人口老龄化和促进经济社会发展相结合，坚持满足老年人需求和解决人口老龄化问题相结合，坚持老龄事业和产业协同发展，努力挖掘人口老龄化给国家发展带来的活力和机遇，协同推进健康中国战略和积极

应对人口老龄化国家战略，多角度谋划，全方位发力，多部门协同，实现老龄事业全面协调可持续发展。

（三）坚持党委领导、政府主导、社会参与、全民行动相结合的方针

老龄工作的政治性、全局性、战略性、多元性、复杂性，决定了只有发挥各级党组织总揽全局、协调各方的领导核心作用，才能把准方向、凝聚力量，协调行动、增强合力。政府负责，就是要落实各级政府对老龄事业发展的财政投入、资源配置、政策引导、规划引领、法律规制、督促检查等方面的应尽职责。社会参与，就是要拓宽全社会关心、支持、参与老龄工作的渠道。全民行动，就是要把老龄事业发展当作全体人民共同的事业，加强全龄人群和全生命周期的养老储备，形成人人参与、人人尽力、人人享有的局面。

（四）推动形成符合积极老龄观、健康老龄化要求的工作理念和思路

适应时代要求创新思路，推动老龄工作向主动应对转变，向统筹协调转变，向加强人们全生命周期养老准备转变，向同时注重老年人物质文化需求、全面提升老年人生活质量转变。实现以治病为中心向以健康为中心转变，从生命全过程的角度，从生命早期开始，对所有影响健康的因素进行综合、系统的干预。

三、深入推进积极老龄观、健康老龄化理念融入经济社会发展全过程

“十四五”时期依然是我国应对人口老龄化的重要战略窗口期，实现国家高质量发展对老龄事业改革发展提出了新要求、提供了新机遇。要强化系统观念，主动把老龄事业融入经济社会发展全局。

（一）加强人口老龄化的知识普及和宣传引导

进一步引导全民积极看待个体衰老和社会老龄化。综合考虑生理年龄、身体功能、认知能力、心理健康等多方面因素，更加科学、全面地定义“老年”，消除对“衰老”的害怕和恐惧。在全社会开展人口老龄化国情教育、老龄政策法规教育，在国民教育、精神文明创建、文化产品创作和传播之中，加强和创新对老年人正面形象和积极作用的宣传，引导全社会增强接纳、尊重、帮助老年人的关爱意识和老年人自尊、自立、自强的自爱意识。

（二）将积极老龄观、健康老龄化理念融入经济社会政策的方方面面

一方面，推动公共政策和社会服务贯彻“年龄平等”的原则，体现积极老龄化的视角，消除经济社会生活中的“年龄歧视”现象。另一方面，在产业政策中充分考虑人口老龄化的因素。加快发展银发经济，研究制定老龄产业引导目录、发展规划和标准体系，开展老龄产业发展状况监测；推进老龄产业科技创新平台建设，鼓励开发适合老年人特点和需求的各类产品和服务项目，推动养老服务与教育、医疗、保险、健康、体育、文化、旅游等产业融合发展。

（三）大力强化老年人社会保障、养老服务、健康支撑

一是进一步完善养老和医疗保障制度。完善城镇职工基本养老保险和城乡居民基本养老保险制度，尽快实现基本养老保险全国统筹；加快发展企业（职业）年金、个人储蓄性养老保险和商业养老保险。完善基本医疗保障制度，加快发展商业健康保险，加快长期护理保障制度试点，推进异地住院就医费用直接结算。二是持续推动养老服务

提质增效。着力解决养老服务用地难、融资难、用工难、经营难问题；加快补齐老年人精神关爱、心理疏导等短板；实施基本养老服务制度，推进基本养老服务均等化；增加居家社区养老服务的有效供给，推动居家、社区和机构养老服务融合发展；提升农村敬老院服务能力和水平，大力发展农村互助养老服务；建立完善独居、空巢老人定期探访制度、关爱服务制度；健全养老服务综合监管制度，提升综合监管水平。加大老年教育、文化、体育、旅游等服务供给。三是构建“预防、治疗、照护”三位一体的老年健康服务模式。推进老年人健康知识和健康生活方式普及，加强对老年人膳食习惯的科学指导，强化对老年人常见病和慢性病的早诊早治、规范治疗、医防协同。加强老年医疗设施和服务能力建设。发挥中医药在老年人健康维持、疾病预防和治疗康复中的特殊功效。深化医养、康养结合。

（四）进一步营造养老、孝老、敬老的社会环境

一是弘扬中华民族孝亲敬老的优良传统。完善有利于子女履行赡养、照料老年父母责任的支持政策，深入开展中华孝道文化传承和创新活动，探索以“时间银行”为载体的助老志愿服务新途径。丰富和提升老年社会优待服务。二是加强老年宜居环境建设。推进老年友好型社区示范创建，加强居住社区的公共场所和设施的适老化、无障碍改造和建设。支持开发老年宜居住宅。建设老年人便捷舒适的出行环境。帮助老年人跨越“数字鸿沟”。三是为老年人参与社会发展提供更多便利条件。积极开发老年人力资源，推动渐进式延迟退休政策尽快落地，加强老年人才供需信息平台建设。鼓励老年人参与各种志愿

服务，注重在乡村振兴、城乡社区治理、扶贫帮困、公益慈善等活动中发挥老年人的特长和优势。

（五）健全有利于落实积极老龄观和健康老龄化理念的体制机制

一是切实加强党对老龄工作的领导。发挥各级党委总揽全局、协调各方的领导核心作用，将老龄事业发展重点任务纳入经济社会发展规划，纳入党委政府的工作部署和议事日程。将人口老龄化国情教育纳入党委（党组）理论中心组学习内容，纳入各级党校（行政学院）培训内容，纳入干部网络教育和培训课程，推动各级领导干部自觉承担起领导老龄工作的职责。二是落实各级政府对老龄事业发展的应尽职责。建立健全相关的经费投入、资源配置、政策引导、规划引领、法律规制、督促检查等方面工作机制。三是健全社会参与机制。重点发挥各级各类群团组织的积极作用，激发企事业单位、社会组织等各方面力量参与老龄工作的积极性，鼓励社会资本参与老龄事业发展；加强全龄人群和全生命周期的养老储备。

（文章来源：中国党政干部论坛，作者系国家卫生健康委员会党组成员、全国老龄办常务副主任、中国老龄协会会长）