

积极应对人口老龄化背景下 社会保障的战略思考

陈 功

[摘 要] 人口老龄化是人类社会发展的必然阶段，也是人类社会进步的结果和标志。本文立足人口老龄化变动趋势，以我国社会保障多层次、可持续、高质量发展为目标导向，从顶层设计、基金可持续、经办管理三个维度剖析当前面临的挑战。重点探讨与老年人群体直接相关的延迟退休、长期护理保险、银发经济等关键议题，寻找现实症结和痛点。深入贯彻积极应对人口老龄化国家战略，明确社会保障的现实、发展与实践逻辑，以积极的态度迎接人口老龄化，通过践行“老有所为—以为促养”理念、回应老有所养期盼、发展银发经济等举措，充分利用我国优势，以缓解当前社会保障体系与老龄社会需求不匹配之间的矛盾为重点，推动我国社会保障制度不断完善。

[关键词] 人口老龄化；社会保障；养老保障；银发经济

一、人口变动与老龄化发展趋势

人口始终是我国发展的基础性、全局性、长期性和战略性要素。党的二十届三中全会提出要以应对老龄化、少子化为重点完善人口发展战略，积极应对人口老龄化将成为伴随推进中国式现代化全过程的重要战略任务。当前我国人口老龄化呈现显著超常规性：一是老年人口规模超大。2023 年我国 65 岁及以上老年人口数量达 2.17 亿，占全国人口的 15.4%，^① 约为世界老龄人口的四分之一。二是人口老龄化发展速度超快。中国从 2000 年进入老龄化社会到 2021 年步入深度老龄化社会仅用 21 年，所用时间是德国的一半左右（40 年），法国的六分之一（126 年），人口老龄化速度之快超乎预期，且呈现加速趋势。三是人口老龄化区域差异性超强。如辽宁省、上海市等地老龄化程度已经超过或接近发达国家水平，但西藏、新疆等省份尚未或刚刚进入到人口老龄化阶段。2020 年全国第七次人口普查数据显示，农村人口老龄化为

[作者简介] 陈功，北京大学人口研究所所长、教授。主要研究方向：社会老年学、养老服务、老龄健康。

[基金项目] 国家社科基金重大项目“以时间银行创新推动实施积极应对人口老龄化国家战略的理论和应用研究”（23ZDA101）。

① 《王萍萍：人口总量有所下降 人口高质量发展取得成效》，国家统计局官网：https://www.stats.gov.cn/xxgk/jd/sjjd2020/202401/t20240118_1946711.html，2024 年 1 月 18 日。

23.81%，高于城市的 15.82%，相差约 8 个百分点。四是老年人口健康压力超重。人均寿命的延长与健康状态不同步，2018 年中国居民人均预期寿命 77 岁，但健康预期寿命仅 68.7 岁。^① 未来，我国人口老龄化的超常规性将更加突出。尤其是 1962—1975 年我国经历了第二次人口出生高峰，^② 随着这一代婴儿潮出生人口逐步进入老年行列，加之人均预期寿命的不断延长，我国老年人口规模还将进一步扩大，到 2030 年 60 岁及以上老年人口占比将达到 25% 左右，同时 80 岁及以上高龄老年人口增加幅度更加明显。^③

人口老龄化是世界各国普遍面临的发展趋势，是经济社会发展的必然结果。从国际比较视角上看，我国老龄化形势日益严峻，关键在于人口老龄化起步晚，发展快，且相比于其他老龄化程度较高的高收入国家尚未做好充分的应对准备。图 1 比较了中国与美国、日本和印度人口老龄化的发展趋势。印度在人口总量方面与中国具有一定相似性，且同为经济高速发展的重要新兴市场国家，但是人口老龄化程度和发展速度远低于中国。美国和日本在进入深度老龄化社会时人均 GDP 分别为 5.5 万美元和 4 万美元，而我国在 2021 年进入深度老龄化社会时，人均 GDP 仅为 12618 美元。此外，我国应对人口老龄化的社会保障体系尚未成熟，未备先老问题尤为突出。

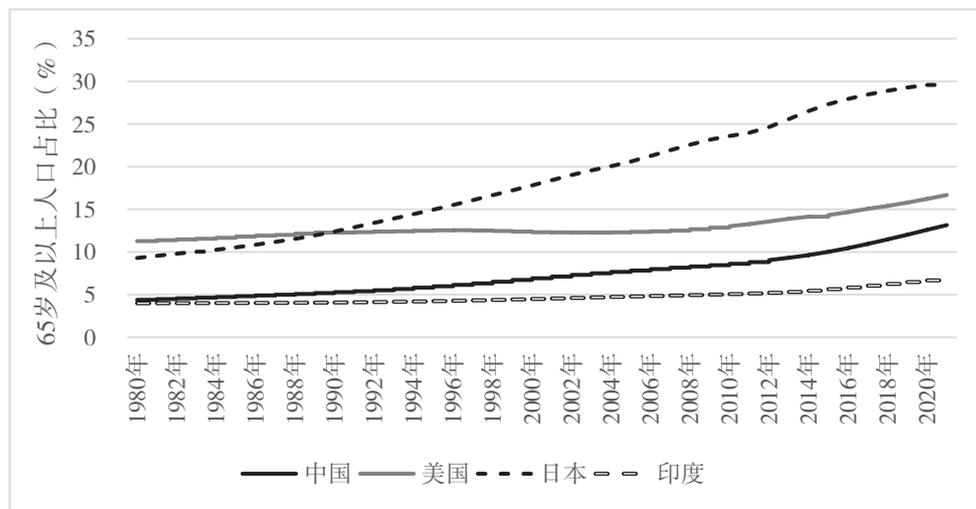


图 1 代表性国家 65 岁及以上人口占总人口比重 (1980—2020 年)

数据来源：联合国经济和社会事务部人口司：《世界人口展望 2022 年修订版》，联合国官网：<https://population.un.org/wpp/>，2022 年 7 月 11 日。

与超常规的人口老龄化同步，我国家庭的保障功能正走向式微。一方面是家庭户规模持续缩小，家庭户规模从 1982 年的 4.41 减小至 2020 年的 2.62（见图 2）。另一方面，家庭结构也在持续老化，30 年间有 65 岁及以上老年人的家庭户增长超过 2.5 倍，至 2020 年，超过 1 亿家

① 《卫健委：中国人均预期寿命 77 岁 健康预期寿命仅 68.7 岁》，中国新闻网：<https://www.chinanews.com.cn/gn/2019/07-29/8910350.shtml>，2019 年 7 月 29 日。

② 乔晓春：《中国人口老龄化的过去、现在和未来》，《社会政策研究》2024 年第 1 期。

③ 陈功：《我国人口发展呈现新特点与新趋势》，人民网：<http://finance.people.com.cn/n1/2021/0513/c1004-32101889.html>，2021 年 5 月 13 日。

庭户有65岁及以上老年人,超过78万家庭有3位及以上65岁及以上老年人(见表1)。家庭结构持续老化和家庭规模小型化使得家庭成员共担风险的能力被削弱,社会成员对于制度化、具有稳定性的社会保障体系的依赖也逐渐加深。

应对超常规人口老龄化亟需超常规制度体系准备。目前,中国已经建成全世界最大的社会保障网。第七次人口普查数据显示,2020年养老金、离退休金首次成为中国老年人最主要的生活来源,^①表明我国社会保障能力进一步提高,已迈向更高质量的发展阶段。然而,老化的人口结构也对社会保障体系形成结构性约束,提出了难题与挑战。本文立足人口老龄化变动趋势,梳理和明晰我国社会保障的挑战与目标,重点探讨延迟退休、长期护理保险、银发经济等关键领域的现实症结和痛点,理顺社会保障制度的应对逻辑,进而提出系统性的战略建议,以期和政策调整提供科学依据,也为其他面临类似挑战的发展中国家提供参考和启示。

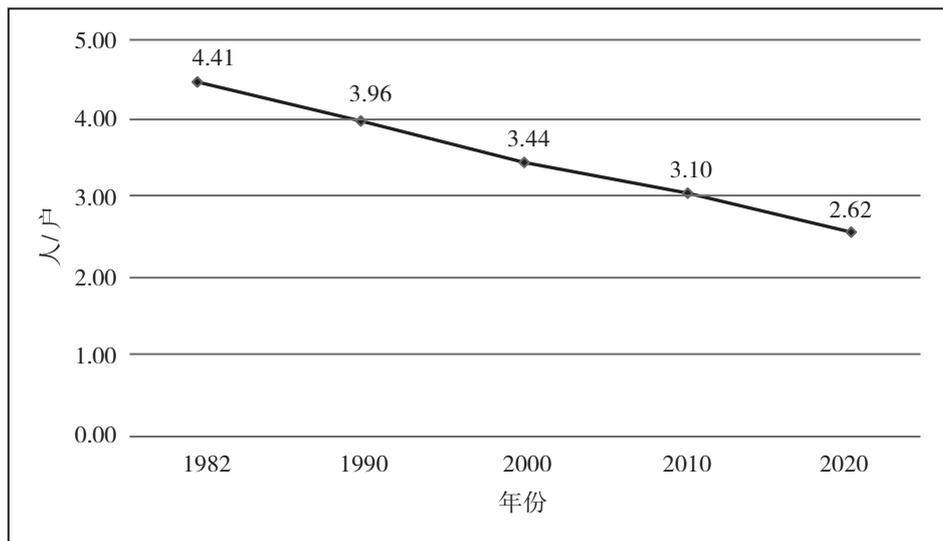


图2 1982—2020年我国平均家庭户规模变化趋势

数据来源:历次人口普查数据(三普—七普)。

表1 1990—2020年有65岁及以上老年人的家庭户数(万户)

年份	1990	2000	2010	2020
有65+老年人家庭户	5169.2	6839.4	8803.6	13286.5
有1位65+老年人家庭户	4095.1	4962.7	5946.5	8216.5
有2位65+老年人家庭户	1062.8	1853.3	2823.3	4991.2
有3位65+老年人家庭户	11.3	23.4	33.8	78.8

数据来源:历次人口普查数据(三普—七普)。

① 杜鹏:《中国人口老龄化现状与社会保障体系发展》,《社会科学文摘》2023年第7期。

二、人口老龄化背景下社会保障的目标及其挑战

人口老龄化是我国人口数量和结构发生变化的集中体现。人口要素的变动对于经济运行全域、社会建设各环节和社会文化多方面都产生深远影响，成为推动改革、谋划发展、改善民生的重要出发点。^① 伴随我国人口老龄化程度加深，作为保障全民基本生活的制度安排，社会保障多层次、可持续与高质量发展目标的实现被赋予更多价值，也构成了积极应对人口老龄化的有效途径。老年社会保障体系是社会保险、社会救助与社会福利等多层次社会保障内容的集合。其中养老保险、医疗保险、长期护理保险、最低生活保障制度、医疗救助、高龄津贴、养老服务补贴等是与老年人的基本生活密切相关的多层次、全方位的制度安排，对老年人的生活质量产生重要影响。

然而，我国社会保障制度尚未完全定型，多层次的老年社会保障体系有待进一步优化。在制度运行过程中，一方面，基于我国现收现付的基金筹集模式，老年人口规模的扩张以及老年人口抚养比的上升对于社会保障基金的可持续性形成了严峻的挑战。另一方面，社会保障的经办管理在人口老龄化背景下亟待适应性转型，迈向更高质量发展。因此，以目标实现为基点，多挑战并行成为我国社会保障当前不可回避的现实问题，但也蕴藏着无限机遇。明确社会保障的目标与挑战是从我国现实国情出发，主动、科学且有效应对人口老龄化的前提，既是制度当前及未来不断完善的着力点，也是推动积极应对人口老龄化战略实施的重要环节。

（一）多层次：老年社会保障顶层设计有待优化

多层次化是各国社会保障发展的基本取向，也是我国早已明确的改革目标。^② 多层次的社会保障制度对于增进全民福利、满足社会成员多层次、多样性保障需求具有重要意义。我国已经建成了世界上规模最大的社会保障体系，为积极应对人口老龄化奠定了重要基础，但是在制度顶层设计方面仍然存在一定短板，尤其是伴随着人口老龄化加剧，多层次建设不足问题日益突出。老年人的权利、能力和机会在现有制度体系中未能得到应有的重视和充分的保障，具体表现在以下两个方面。

一是多层次建设滞后，老年社会保障立法缺位。相比于发达国家对于法律的强调，我国在社会保障立法方面较为欠缺。一方面，针对老年人的基础需求的立法保障缺失。个体老化特征要求建立全生命周期养老服务认知和服务体系，全周期、全人群、全方位的服务供给至关重要。当前法制不健全制约了养老服务供需高效匹配的实现。多层次的社会保障体系并不意味着完全依赖政府单一主体，志愿服务作为有益补充，同样由于立法的缺位而阻碍了发展，老年人的养老服务需求满足未能得到有效满足。另一方面，针对特定老年人群需求的立法如长期护理保险立法缺位。我国人口健康预期寿命与预期寿命之间存在差距，老年人健康服务需求与照护需求

① 陈功：《全面认识正确看待我国人口发展新形势》，《红旗文稿》2023年第22期。

② 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；郑功成：《中国式现代化与多层次医疗保障体系建设》，《学术研究》2023年第9期。

量庞大。截至2022年末,我国60岁及以上老年人中失能、半失能老年人约4400万,^①由此决定了我国长期照护服务的强烈需求。然而,由于起步较晚,相应的法律法规尚不健全,市场中的养老机构普遍存在收费高、服务质量低、覆盖范围窄等问题。家庭层面整体规模呈小型化趋势,加之女性就业率的提升使得传统的家庭长期照护功能,即非正式照护水平不断弱化。长期护理保险成为弥补机构照护不足和减轻家庭照护负担的重要制度安排,而立法的缺失制约了我国社会保障体系多层次建设进展。

二是多层次建设不协调,老年社会保障不充分。人口老龄化对我国社会保障制度具有重要影响,其中养老保险制度受到的冲击尤为明显。伴随着老年人口规模的不断扩张和人均预期寿命的持续延长,完善多层次多支柱的养老保险体系对于积极应对人口老龄化具有重要意义。当前我国多层次养老保险中的主体基本养老保险制度在覆盖范围方面取得突破进展。然而,基本养老保险的保障水平及公平性有待进一步提升。不同群体之间养老保险待遇差异明显,部分人群的基本养老需求无法得到充分满足。处于补充层面的企业年金和职业年金,由于覆盖范围极其有限,其补充性作用尚未得到有效发挥。2022年4月中共中央、国务院发布的《关于个人养老金发展的意见》指出要进一步赋能社会保障事业的高质量发展以增进人民福祉、改善民生,制度化保障和满足人民群众日益多元的养老保险需求。作为更高层次的个人养老金由于仍然处于起步阶段,其作用效果尚未得到充分显现。此外,老年人的医疗保障多层次建设不协调,各项医疗保障制度之间衔接不足。养老保障、养老服务、养老补贴等也有待进一步整合。因此,我国的多层次老年社会保障体系建设未来仍然任重道远。

(二) 可持续: 社会保障基金可持续性存在风险

充足的社会保障基金是制度可持续运行的必要条件,人口老龄化伴随社会抚养比上升对我国社会保障基金收支形成了重要冲击。在社会保险领域,以养老保险为例,人口老龄化带来的影响主要体现在以下几个方面:一是养老保险基金收入下降。人口老龄化必然伴随当前及未来的劳动力规模缩小同时发生,城镇职工养老保险和城乡居民养老保险缴费人数减少,因而导致养老保险基金在收入端缩减。二是养老保险基金支出增加。老年人口数量的增多意味着享受养老保险待遇对象扩张。同时,随着医疗技术发展和生活水平的提升,预期寿命的延长将使得退休职工和居民领取养老金的年限延长。因此,养老保险基金支出因为人数和年限增加而大幅上升。三是在职工养老保险统筹账户实行现收现付模式下,当前养老保险基金收入的减少和支出的增加必然导致养老保险基金承担较重的支付压力,削弱养老保险基金积累性,从而面临不可持续的风险。四是随着养老保险基金收支结构逐步失衡,累积的养老保险基金规模将会逐年缩小,由此对养老保险基金投资运营提出了更高要求,进而导致基金运营压力会进一步增加。

^① 《养老护理行业市场深度调研 2023: 我国失能、半失能老年人约达 4400 万, 专业护理人才紧缺》, 中研网: <https://www.chinairm.com/scfx/20230909/134415471.shtml>, 2023 年 9 月 9 日。

此外,退休年龄是养老保障制度的一个重要参数,^①延迟退休有利于改善未来年份养老保障制度抚养比,缓解养老金的支付压力。^②延迟退休政策是基于我国人口结构变化、就业情况等因素综合考虑而制定,但整体实施进展较为缓慢。养老保险基金的可持续充满了不确定性。在此背景下,我国医疗保险也面临着与养老保险类似的挑战,一方面,退休职工医保参保不缴费意味着医疗保险基金收入减少。另一方面,老年人是医疗费用支出的主要人群,人口老龄化必然伴随医疗费用支出的无限扩大。平衡医疗保险基金的收支成为保障制度的可持续性运行的关键。此外,老年人群极易发生贫困,^③对于贫困老年群体的社会救助将进一步增加社会保障基金支出的压力。因此,我国当务之急是切实解决好“未备先老”的问题。^④

(三) 高质量: 社会保障经办管理适应性待提升

高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务。社会保障作为保障民生的重要制度安排,其高质量发展是我国现代化建设的重要组成部分。广义上的社会保障高质量涉及多个维度,衡量指标包括公平性、全覆盖、兜底性、可持续、多层次等。^⑤不同维度发展目标的实现有赖于实践中社会保障经办服务管理的高效实施与落地。人口老龄化背景下,社会保障经办管理工作适应性不足问题日益凸显。首先是数据和业务的精细化有待加强。老龄化社会中社会保障基金面临巨大压力,精细化的数据管理成为支撑制度有效运行、提供决策依据的必要手段。当前我国社会保障制度统筹层次不高削弱了社会保障基金的可持续性,同时社会保障基金征缴和管理部门分割增加了信息整合的难度,不利于形成科学数据分析以持续应对人口老龄化。其次是经办服务的人性化有待改善。近些年来,数字技术飞速发展,不仅为社会保障经办管理创造了有利条件,也为社会保障对象办理业务提供了极大便利。然而,老年人数字鸿沟问题显现,由此为社会保障经办管理提出了更高要求。在硬件设施方面,经办机构由于人员不足等原因,在提供全流程的“一对一”服务方面存在缺失,老年人在办理社会保障业务时可能面临设备使用障碍。同时,老花镜、大字体材料等辅助用品的配备尚不充分,老年人能够便捷地享受数字技术服务较为困难。此外,针对老年人的特殊需求,经办机构个性化的服务提供不足,为行动不便的老年人提供上门服务,为有其他特殊需求的老年人提供定制化服务应进一步增加。当前,我国各地区的社会保障经办管理有待进一步改善,以期提升在老龄社会的适应性。

人口老龄化背景下,社会保障经办管理适应性的提升将有助于营造老年友好氛围。人口老龄化与所有社会成员密切相关,是个体与家庭必然迈入的阶段。联合国确定的国际老年人年的主题是“建立不分年龄人人共享的社会”。积极应对人口老龄化,建立一个不分年龄、人人共享的社会至关重要。社会保障经办管理对于老年社会的适应程度直接影响了制度的实践效果,

① 林宝:《延迟退休年龄对养老金资金平衡的影响》,《财经问题研究》2014年第12期。

② 王晓军、赵明:《寿命延长与延迟退休:国际比较与我国实证》,《数量经济技术经济研究》2015年第3期。

③ 杨菊华:《人口转变与老年贫困问题的理论思考》,《中国人口科学》2007年第5期。

④ 郑功成:《实施积极应对人口老龄化的国家战略》,《人民论坛·学术前沿》2020年第22期。

⑤ 陈文美、李春根:《我国社会保障高质量发展水平测度、区域差异与结构分解》,《中国行政管理》2023年第2期。

提升社会保障经办管理适应性是制度高质量发展的有力保障,也将促进积极应对人口老龄化战略的实施。

三、人口老龄化与社会保障焦点问题探讨

人口老龄化对社会保障带来全方位的影响,其中延迟退休、长期护理保险、银发经济是直接关涉老年人群的重要议题,厘清相关内容对于社会保障的多层次、可持续与高质量发展具有重要意义,也将进一步推动积极应对人口老龄化战略的顺利实施。

(一) 延迟退休的探讨与共识

退休年龄的设置决定了老年人领取养老金以及职工缴纳医疗保险的时间,直接对我国养老保险基金和医疗保险基金产生重要影响。我国现行的职工法定退休年龄是在20世纪50年代确定,男性、女干部、女工人的退休年龄分别为60周岁、55周岁和50周岁。当时我国人均预期寿命仅为40多岁,而现在已超过77岁。^①人均预期寿命大幅提高,而退休年龄却多年未变,导致退休后生存期大幅延长。与此同时,生育率持续走低,我国劳动年龄人口规模呈现持续缩减的态势,根据“七人普”数据,与2010年相比,2020年我国15至59岁劳动年龄人口规模下降了4530万人,比重减少了6.79个百分点。^②人口老龄化程度越高,现收现付制的养老保险制度对于经济的负面影响就越大,“中等收入陷阱”的风险上升,^③现收现付制的养老保险面临收不抵支的压力。延迟退休成为各国应对人口老龄化挑战的普遍政策选择。延退年龄效应受到具体政策设计与配套政策的叠加影响。^④作为人口老龄化的先行国家之一,日本在促进老年人就业方面已经进行了积极探索,包括逐步提高法定退休年龄、实施灵活退休制度以及推动老年人继续就业的各种激励机制,通过顶层设计先行,建立完善的法律体系,政策改革采用渐进方式,全方位为老年人就业提供支持。^⑤有助于延长劳动参与年限,缓解因劳动力不足对经济增长的制约,同时也减轻了社会保障系统的财政压力。

在21世纪初期,国内学界对于延迟退休的必要性进行了广泛讨论,支持者认为延迟退休政策的施行将减少中国养老金隐性债务、^⑥发挥劳动力资源数量和结构优势,^⑦但反对者则认为

① 《“十四五”规划〈纲要〉名词解释之235|逐步延迟法定退休年龄》,国家发展和改革委员会官网:https://www.ndrc.gov.cn/fggz/fzzlgh/gjfgzh/202112/t20211224_1309502.html,2021年12月24日。

② 童玉芬等:《从七普数据看中国劳动力人口的变动》,《人口研究》2021年第3期。

③ 林山君、孙祁祥:《人口老龄化、现收现付制与中等收入陷阱》,《金融研究》2015年第6期。

④ 满小欧、张艺佳:《如何有效延退:延迟退休政策组合的年龄效应研究——基于OECD国家的模糊集定性比较分析》,《经济社会体制比较》2023年第4期。

⑤ 谢立黎、韩文婷:《日本促进老年人就业的政策改革与启示》,《人口与经济》2022年第6期。

⑥ 林宝:《提高退休年龄对中国养老金隐性债务的影响》,《中国人口科学》2003年第6期。

⑦ 邵国栋等:《基于生命周期理论的延迟退休年龄合理性研究》,《云南社会科学》2007年第5期。

我国没有提高退休年龄的必要性、^①全面延迟退休的时机不成熟、^②延迟退休年龄并非缓解老龄化压力的主要方式，而应设法提高老龄劳动参与率^③等。随着人口老龄化的加剧，学界对延迟退休政策的讨论愈来愈趋向于支持和开放的态度，延迟退休的改革呼声日益高涨。^④当前，关于推行延迟退休已经基本达成共识，延迟退休改革已列入我国的国家议程。2020年，《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》提出实现基本养老保险全国统筹，实施渐进式延迟法定退休年龄”。^⑤2024年，党的二十届三中全会审议通过《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》，其中提出：“按照自愿、弹性原则，稳妥有序推进渐进式延迟法定退休年龄改革”。国内外均有研究表明，推迟退休年龄可以增加劳动供给，延缓养老金支出的增长，有助于积极应对人口老龄化带来的经济和社会挑战，据此，我国可探索根据预期寿命动态调整退休年龄制度，结合现实国情，借鉴国际经验，拟定科学合理的可行方案，弹性渐进式延长退休年龄。

（二）长期护理保险的实施进展

长期护理保险制度是社会保障体系中的重要内容之一。随着人口老龄化逐渐加速，老年人失能问题日益凸显。2015年，第五次中国城乡老年人生活状况抽样调查显示，我国城乡老年人自报需要照护服务的比例为15.3%，比2000年上升近9个百分点。^⑥失能老人不仅自理能力差，还面临高昂的照护费用。据测算，我国失能老人总量将由2020年的4375万人迅速增加到2050年的9140万人，到2050年，照护总费用由2020年的5880亿元增加到85308亿元，其中80.2%发生在城镇地区。^⑦

2016年，人社部印发《关于开展长期护理保险制度试点的指导意见》，我国确定了长期护理保险制度顶层设计，选择15个城市开展试点，2020年将试点范围进一步扩大至49个城市。试点城市积极探索，形成了各具特色的运行模式，取得了积极成效。截至2022年底，参保人数近1.7亿人，享受待遇人数120.8万人，基金收入240.8亿元，基金累计支出超过100亿元。^⑧研究显示，和中等收入家庭相比，长期护理保险显著提升了低收入家庭的健康状况。^⑨然而，从当前试点情况来看，我国长护险具体的实施情况却并不乐观，在推进中还面临诸多挑战。一

① 姜向群、陈艳：《对我国当前推迟退休年龄之说的质疑》，《人口研究》2004年第5期。

② 郭正模：《对制度安排的劳动力市场退出和退休行为的经济分析》，《社会科学研究》2010年第2期。

③ 原新、万能：《缓解老龄化压力，推迟退休有效吗？》，《人口研究》2006年第4期。

④ 彭希哲、宋靓珺：《退休年龄改革：社会观念的变革与制度实践的创新》，《社会保障评论》2021年第3期。

⑤ 《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》，中国政府网：https://www.gov.cn/zhengce/202203/content_3635465.htm，2020年11月3日。

⑥ 《报告显示：我国老年人照护服务需求持续上升》，中国经济网：http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/201805/15/t20180515_29140747.shtml，2018年5月15日。

⑦ 张良文、方亚：《2020—2050年我国城乡老年人失能规模及其照护成本的预测研究》，《中国卫生统计》2021年第1期。

⑧ 《2022年全国医疗保障事业发展统计公报》，国家医疗保障局官网：http://www.nhsa.gov.cn/art/2023/7/10/art_7_10995.html，2023年7月10日。

⑨ 许昆、马广博：《长期护理保险对中老年人健康水平的影响》，《中国医疗保险》2023年第4期。

是制度推进行程缓慢,我国长期护理保险制度仍处于试点阶段。目前长期护理保险制度主要分为商业型、社会型以及社会保险和商业保险相结合的长期护理保险制度,^① 如何选择一个能够实现全面覆盖的社会化长期护理保险模式应是未来的研究重点。二是保险筹资难度较大,当前试点城市不同地区的筹资渠道不尽相同,但如果长期难以统一,可能会造成公平性的失衡。同时,随着居民医疗保险基金支出的逐年增加,财政补贴负担也在加重,难以维系制度长期运行。^② 三是服务供给总量不足,尤其是居家照护和社区照护资源匮乏。据测算,我国中度或重度失能家庭会面临居家照护与机构照护的保障缺口,长期护理保险可以有效控制居家照护模式下家庭失能风险敞口,但无法完全弥合机构照护保障缺口,因此居家照护保障模式可能是大部分失能家庭的较优选择。^③ 积极应对人口老龄化背景下,长期护理保险制度的实际效用尚未得到充分发挥。

(三) 银发经济释放新潜力

银发经济不仅为积极应对人口老龄化提供了有效途径,也为经济发展开辟了新的增长点。据预测,2035年银发经济规模将达到30万亿元左右。^④ 银发消费市场潜力巨大,消费内容和方式越来越多元化,消费需求高端化、品质化,^⑤ 发展银发经济对于满足老年群体不断升级的多层次多样化消费需求,丰富适老产品和服务供给,培育壮大经济新动能具有重要意义。^⑥ 2020年10月,中共中央十九届五中全会提出了“实施积极应对人口老龄化国家战略”,其中明确提出“积极开发老龄人力资源,发展银发经济”,中央首次将“发展银发经济”列入国家战略安排。2021年3月,十三届全国人大四次会议通过了《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》,其中提出“发展银发经济,开发适老化技术和产品,培育智慧养老等新业态”。同年12月,国务院印发《“十四五”国家老龄事业和养老服务体系规划》明确指出,推动老龄事业与产业、基本公共服务与多样化服务协调发展,努力满足老年人多层次多样化需求。2022年2月,国务院印发《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》,首次提出要大力发展银发经济。2024年1月,国务院办公厅印发《关于发展银发经济增进老年人福祉的意见》,这是我国首个以“银发经济”命名的政策文件。在民生事业方面,国家将扩大和发展七方面的服务,包括养老助餐、居家助老、社区便民、老年健康、养老照护、老年文体、农村养老等方面的服务。^⑦ 推动银发经济高质量发展,需要沿着打造高质量供给体系、

① 吴炳义等:《长期护理保险制度下定点专护机构运行模式探讨》,《人口与发展》2017年第1期。

② 刘晓梅、张昊:《我国长期照护保险可持续运行的机制完善》,《学习与实践》2020年第5期。

③ 朱铭来等:《长期护理保险的模式选择与体系构建研究》,《中国人口科学》2023年第1期。

④ 《新华解码|2024年国办1号文,聚焦银发经济》,新华网:<http://www.news.cn/20240117/870de05fa8614a818523b-467d345ac16/c.html>,2024年1月17日。

⑤ 曾红颖、范宪伟:《进一步激发银发消费市场》,《宏观经济管理》2019年第10期。

⑥ 郝福庆等:《积极应对人口老龄化的战略思考和政策取向》,《宏观经济管理》2019年第2期。

⑦ 《国务院办公厅关于发展银发经济增进老年人福祉的意见》,中国政府网:https://www.gov.cn/zhengce/zhengce-ku/202401/content_6926088.htm,2024年1月11日。

健全多层次保障体系、强化要素环境支持体系的基本路径前进。^①

从现实需求来看，发展银发经济将为加快经济发展方式转变和产业结构优化升级提供新契机。人口负增长中少子化和老龄化相伴的是劳动年龄人口的迅速减少，用工成本提升，全球以美国、日本和欧盟主要发达国家为主的经济体均借助新一轮科技革命加快人工智能、大数据等新技术的应用，依靠科技进步和技术创新提升全要素劳动生产率，特别是生成式人工智能等技术的出现将一定程度上减少经济增长对劳动力需求的依赖。2024年中央经济工作会议提出的发展新质生产力回应了这一需求，银发经济是蓝海、具有广阔前景，在夯实社会保障体系建设基础上，大力发展银发经济将为拉动消费刺激经济增长和以科技创新赋能新质生产力提供抓手。以老龄福祉科技中的辅助器具为例，欧洲辅助器具信息网有6万多种辅具，美国和日本大约在4万种，而中国目前只有6000种左右，要聚焦潜在群体和布局未来产业，围绕未来银发经济中的新需求和新产业，以银发经济拉动产业转型升级，激发国内大循环。

四、积极应对人口老龄化背景下社会保障发展战略

基于我国人口老龄化与社会保障的现实基础和中国式现代化的目标导向，积极应对人口老龄化与社会保障战略的结合成为人口老龄化背景下社会保障制度优化的可行探索。我国作为人民民主专政的社会主义国家，具有党中央统一领导的政治优势、集中力量办大事的国家治理体系优势、中国特色社会主义的制度优势，在积极应对人口老龄化与社会保障发展战略问题上具有强大的决策力与执行力。同时，我国具有庞大的人口基数和市场规模、先进的科技支持、丰富的国际合作经验与深厚的文化传统，这些独特的优势和资源为中国应对人口老龄化和发展社会保障提供了坚实的基础和有力的支撑。下一步应充分发挥可能的资源与制度优势，矫正政策路径偏差，主动、科学、有效地走出中国式老龄化与社会保障制度的创新发展之路。

（一）社会保障内在逻辑

1. 现实逻辑：满足老龄社会的需求

社会保障制度的发展应该遵从当前人口老龄化背景下的多维现实需求，以及适应时代变化发展下不同群体的社会保障要求。这代表国家在建设社会保障制度时，既重视保障人群与现代治理格局之间的均衡战略，也应考虑人口老龄化背景下政策法规和社会特征的时空变化。

一方面，积极应对人口老龄化背景下，共建共治共享的现代社会治理格局包含且啮合了社会保障发展战略。共建强调建设主体的多元参与，共治强调各主体的协商治理过程，共享是要实现的目标。另一方面，积极应对人口老龄化背景下，我国一直在通过政策法规不断细化整体布局与社会主义建设目标，将积极应对人口老龄化与中国式现代化相结合，是我国社会保障发展的制度支撑，在根本上保障了社会保障体系的平稳运行。我国在传统国家管理到现代国

^① 金牛、原新：《银发经济高质量发展：人口基础、战略导向与路径选择》，《河北学刊》2024年第2期。

家治理的转变过程中,其对老龄社会治理呈现出了治理主体多元化、制度法制化、技术现代化、过程民主化、理念人本化的特征。我国社会保障发展受此助益,多元主体的需求得到满足,多类社会困境得到缓解,社会保障本质彰显了公平、社会保障目标更好地被达成。同时,我国社会保障覆盖了全世界最多的人口,助力积极应对人口老龄化国家战略的达成,促进了社会和谐稳定与公平正义,让各年龄层的人民共享现代社会的发展成果。

2. 发展逻辑:在不断改革中优化

我国社会保障的发展遵从了维稳与创新的发展逻辑,并在我国的制度改革中不断优化。积极应对人口老龄化,既是国际上“积极老龄化”和“健康老龄化”等理论的发展与创新,又呈现出个体老龄化与群体老龄化相结合的特征以及和谐发展与健康共享的新思路。认识层面上,个人养老观念由被动接受转为主动选择,政府态度从关心提升到战略高度;政策层面上,法律法规及政策制度从被动变革演进到主动变革;制度层面上,养老服务重点从以家庭养老、社区养老和机构养老的孤立、单一主体转变为居家社区机构多元主体相协调。

我国社会保障的发展是在中国特定的历史文化背景下形成。在认识层面,社会保障的目标与观念经历了从“保障基本生活、化解社会风险及促进经济发展”的工具理性到“促进社会可持续发展、人与社会协调”的价值理性,再到工具理性与价值理性相统一的过程。在政策层面,社会保障政策与制度从过去的“消除社会隐患、维护社会稳定及实现社会公平正义”的问题导向为主,转变为“促进人的全面发展、推动人与经济社会文化适应”的国家改革创新发展。积极应对人口老龄化背景下,我国社会保障在认识、政策以及实践三个层面应遵循“维护社会稳定”与“制度创新”的发展逻辑,逐步推进人民、社会和国家对社会保障价值理念与改革观念的转变,以及政策和制度改革创新的实践。

3. 实践逻辑:与中国式现代化进程相协调

社会保障制度遵循国家系统治理的实践逻辑,与中国式现代化进程相协调。习近平总书记强调:“让老年人共享改革发展成果、安享幸福晚年”,^①这意味着老年人切实被包含在国家系统治理的方方面面,老年人是国家系统治理的重要主体之一,老年人共享改革发展成果是国家系统治理的主要目标之一。积极应对人口老龄化背景下的社会保障发展具有国家系统治理的实践逻辑,与中国式现代化进程互相协调,其体现在总体布局、思想与内涵、制度引领与体系建设等层面。

我国社会保障发展与积极应对人口老龄化、中国式现代化的改革发展阶段相结合。我国社会保障发展坚持了中国共产党的领导,发挥社会主义制度的“集中力量办大事”优势,长远规划与总体布局相适应,在确保了我国社会保障体系建设与社会保障事业的稳健发展的基础上,增加社会的养老财富储备,致力于共同富裕,促进社会公平,增进民生福祉。此外,我国社会

^① 《习近平对老龄工作作出重要指示 强调贯彻落实积极应对人口老龄化国家战略 让老年人共享改革发展成果 安享幸福晚年 在重阳节来临之际 向全国老年人致以节日祝福》,司法部官网: https://www.moj.gov.cn/gwxw/ttxw/202110/t20211013_439235.html, 2021年10月13日。

保障的发展坚持“以人民为中心”的发展思想，更主动、科学、有效应对人口老龄化带来的挑战与机遇，体现了中国式现代化的特色与内涵。一方面，为了不断满足人民日益增长的美好生活需要，我国社会保障始终坚持了“共同发展”“共同富裕”的国家系统治理目标，努力将中国式现代化进程中的发展成果惠及全体人民。另一方面，在积极应对人口老龄化背景下，我国社会保障以“保障人民”“服务人民”“发展人民”的实践过程，助力人口高质量发展对中国式现代化的支撑。我国社会保障的发展坚持制度引领与体系建设，以形成共建共治共享的老龄社会治理格局目标，围绕保基本、全覆盖、多层次、可持续的目标，政策创制，更加主动地加强了体制机制创新。最终，在积极应对人口老龄化背景下，国家系统治理的实践框架中，形成具有现代化水平的、高效能的，包含了“理论体系”“政策体系”“制度体系”“服务体系”“监管体系”的社会保障体系。

（二）社会保障发展战略

1. 积极迎接人口老龄化挑战，重视老年人权利和福利

人口老龄化并不是一场“灾难”，但其已然带来了政策层面的挑战。21世纪面临的挑战是，实现乐于接受老龄人口的社会，将其作为社会未来的组成部分，并将老年人视为建立不分年龄、人人共享的未来社会的重要伙伴。发达国家老龄政策的发展进程表明，“从需要到权利”“从保障到福利”是当今老龄政策中两个不可逆转的发展趋势。中国有着尊老敬老、家庭养老的优良传统，这是我们应对人口老龄化的宝贵经验，应进一步总结和发扬。在制定和完善老龄政策过程中，不能把老年人保障问题仅仅看作是一种老年人的个人需求或对弱者的生活救助，而要立足于社会的整体进步，强调社会保障立法和建立社会保障监督机制，侧重于老年人的生存权和尊严，为老年人的基本需求提供保障，依法使老年人拥有与其他社会成员同等的发展权。伴随人口老龄化程度的日益加深，我国社会保障顶层设计应尊重老龄化社会特征，将人口老龄化作为重要考量因素。同时，在社会保障经办管理过程中，也应充分考虑老年人的体验感和获得感。

2. 践行老有所为—以为促养理念，激活老年人口红利

（1）实施渐进延迟退休

改革退休与再就业政策，消除就业歧视。一是完善老年就业制度，弱化《中华人民共和国劳动合同法》和《中华人民共和国劳动法》对劳动者的年龄限制，放宽就业人口的年龄要求，酝酿出台《老年人劳动保障条例》，增加老年人再就业的制度保障，准许老年人按照劳务协议享相应的社会保障待遇。同时，实行税收优惠方案，如针对招聘老年劳动力的企业，可以给予一定的税收减免或补贴；针对再就业的老年群体，可以部分豁免个人所得税的缴纳金额。此外，还可通过营造优质的营商环境，来扶持适老化产业行业。二是改革退休制度，顺应《人力资源和社会保障事业发展“十四五”规划》、《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》等要求，按照自愿、弹性等原则，稳妥有序实施渐进式延迟法定退休年龄改革，逐步提高领取基本养老金最低缴费年限。对于达到现有退休年龄又有继续就业意愿的老年人，

可引导各单位扩大适老化岗位的提供面,对老年群体工作时间实行弹性管理模式,允许多人轮班调岗。对于科研、教育等行业,有突出贡献的已达到退休年龄的老年人可以放宽退休年龄限制,或取消退休年龄限制。通过发展银发经济,创造适合老年人的多样化、个性化就业岗位,为支撑经济长期稳定增长及养老金长期稳定运行构建可持续屏障。

(2) 完善志愿服务法规

老年人是一种丰富的潜在社会资源,是共建和谐社会进程中不可或缺的重要建设者。老年人志愿行动构成了一种独特的、富有活力且具有突出价值的老龄化行动方式。志愿服务作为公益参与的重要体现,不仅有利于增强老年人社会参与感,收获社会认可与尊重,还能丰富老年人的生活内容,增强其身心健康。老年志愿服务既是实现老有所为、以为促养的重要举措,也是发展老年福利推进积极老龄化的现实要求,因此,有必要抓紧志愿服务立法的相关工作,打破老年人参与志愿服务活动瓶颈,推动我国老年志愿服务的可持续发展。未来应以《志愿服务条例》为基础,在法律层面明确老年志愿者及其组织的权利与义务,加强政府部门和社会对老年志愿服务事业的经费保障,规范志愿服务经费使用及保险保障落实。此外,时间银行作为互助养老新模式,在我国多地试点并取得了不错的成效。相关部门应结合志愿服务立法工作,在深入汲取实践探索经验和专家论证基础上,出台专项指导性文件或规范发展指南,对“时间银行”(养老服务志愿储蓄)的合法性与功能定位、运行机制与管理体制、服务提供者与服务接受者的权利义务作出顶层设计,形成相互衔接的老年志愿服务体系,进一步提升老年人社会活动参与热情。

(3) 释放老年人力资源红利

老年人力资源是老龄社会宝贵的财富,充分释放老年人力资源红利在人口老龄化背景下具有重要意义。一方面,增加社会保障投入,为释放老年人力资源红利创造条件。通过发展中国特色老年教育模式,以老年人力资本的提升促进老年人力资源作用的发挥。深入宣扬“终身学习”理念,将老年教育纳入终身教育体系,完善老年大学课程内容和培养方案。弥合老年数字鸿沟,推进老年教育信息化建设,促进老年教育公平可及。同时,强化健康教育,提高老年人主动健康能力。普及营养膳食、运动健身、心理健康、疾病预防、合理用药、康复护理、生命教育、应急救助等老年健康知识,宣传维护感官功能、运动功能和认知功能的预防措施,提高老年人健康核心信息知晓率和健康素养水平。另一方面,拓宽社会保障的范围和边界,推进互助性养老服务,积极探索“时间银行”养老服务模式,搭建老年人力资源汇集和配置平台,从而扩大老年人的社会参与。鼓励全人群参与为老互助服务和社区治理活动,建设时间银行数据开发平台以及智慧化信息系统,提升供需匹配效率,提高老龄社会治理的智能化、科学化、精准化。

3. 回应老有所养期盼,健全养老保障体系

(1) 健全社会保障立法

健全养老保障体系,立法保障幸福晚年。养老服务是国家治理的重要组成部分,其体系建设是解决人口老龄化背景下养老保障问题的关键。在法律层面,现行《老年人权益保障法》规

定“国家建立和完善以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的社会养老服务体系。”^①近年来，各地政府也相继出台了养老服务的地方性法规，为我国养老服务体系法制化建设奠定了坚实基础。2023年养老服务法的制定就已成为民政部《立法工作计划》的重点，同年9月养老服务法再次以二类项目被列入全国人大常委会的立法规划中。目前，民政部已牵头起草《中华人民共和国养老服务法》，未来应加快启动立法的程序，置于人大立法规划中的优先项目。以完善的法律推动社区养老服务机构的培育、公办养老机构运营机制的健全以及企业等社会力量的积极参与。此外，我国当前实行的《老年人权益保障法》、《残疾人保障法》等较为宏观，缺乏可操作化的刚性细则规定。下一步应尽快颁布能够明确老年人权利和义务以及各社会保障项目实施、管理、监督细则的综合性法律，改善对孤寡、残障失能等特殊困难老年人的服务，充分回应老年群体的社会保障需求。

（2）加快建立长期护理保险制度

目前，长期护理保险试点工作已开展八年，党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》提到要改善对孤寡、残障失能等特殊困难老年人的服务，加快建立长期护理保险制度，体现了党和国家的高度重视。加快建立长期护理保险制度可从以下几个方面着手：一是加快长期护理保险制度立法工作，加快形成各部门互认的评估标准和指标体系，尽快建立全国统一的服务项目、服务标准、照护人员资质认证标准、经办流程制度和监督机制等，明晰不同部门的权力与责任，加强部门间沟通协作，仿照医疗保险推广经验，依托现成保险部门实施运行。二是明确政府定位，拓展多元融资渠道。结合我国试点城市实践及国外发达国家经验，建议政府—单位—个人三方共同筹资，针对个人缴费过程，缴费基数标准可以在建立全国统一大标准的基础之上，将权力下放到地方，由各地政府依据本地区的医保缴费基数、人均可支配收入以及上年度本人工资总额的情况综合考量，按比例收取。三是设立差异化待遇给付标准，建立多元化服务给付形式。未来可以将已经印发的《长期护理失能等级评估标准（试行）》作为长期护理保险待遇给付条件之一，同时，还需加快出台与评估的失能等级、缴费情况、护理需求相匹配的待遇给付标准。此外，在给付形式上，形成以服务给付为主，实物给付和现金给付为辅相结合的模式，从而提高长期照护服务的可及性。

4. 发展银发经济，深耕银发产业蓝海

（1）开拓养老金融市场

我国养老保险体系包括三大支柱——基本养老保险、企业年金及职业年金、个人养老金制度和市场化个人商业养老金融业务。其中，第三支柱是短板，需要金融机构在养老金融（养老金融产品、养老产业、养老服务）领域持续发力。丰富养老金融产品，满足老年理财需求。应在充分认识老年群体更注重稳健、安全的投资方式，更需要长期、可靠的养老金保障特质的基

^① 《中华人民共和国老年人权益保障法》，中国人大网：http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c12435/c12488/201905/t20190522_76339.html，2012年12月29日。

础上,大胆创新养老金融服务产品,大力发展具备互助共济性质的长期储蓄功能型商业性养老保险等聚焦老年群体需求的金融服务产品。同时为老年人设置理财服务规划和财产管理的专有窗口,普及金融理财和防范金融诈骗的知识,做好老年金融安全“守护神”。支持养老健康产业发展,营造优质融资服务生态。首先,降低政府支持的高成本、低效益涉老产业项目融资门槛,拓宽融资投资渠道,如推动养老地产证券化、加大养老基金投资养老产业的扶持力度等方式,获得持续现金流,实现支持清单养老健康产业可持续发展。其次,地方政府可以通过发行专项债券的方式缓解清单支持的银发产业项目资金压力,做到财政与金融支持相结合,加大财政金融支持力度。此外,要用好普惠养老专项再贷款,对符合条件的公益型普惠型养老机构运营、居家社区养老体系建设、纳入相关目录的老年产品制造企业等,按照市场化原则提供信贷支持。^①降低项目融资成本,助力提升养老服务水平。

(2) 营造老年友好环境

银发经济是老龄化社会中最具活力、最有发展前途的经济形态之一。银发经济不仅是一个经济概念,更是一种社会责任和积极老龄观的体现,其核心内容是发展适老化的产品和服务,致力于满足老年人的需求、增进老年人的福祉,而无障碍环境建设和适老化改造是老年友好型社会建设的重要支柱,这无疑将有助于为老年人创造更健康、幸福、尊严的友好社会环境。以“银发经济”助力“老年友好”是建设老年友好型社会的有效路径之一,其关键在于发展老年友好型产业。企业和科研机构需顺应《关于发展银发经济增进老年人福祉的意见》提出的发展适老产业目标,加大对智慧健康养老、康复辅助器具、抗衰老、养老金融、旅居养老等政策大力支持的产业的研发制造力度,满足老年人提高生活品质的需求。银发经济助推老年友好环境建设的另一个途径是健全老年友好型的养老服务体系。各地可以依托银发经济“发展民生事业,解决急难愁盼”的目标机遇,为老年人建立社区养老服务中心、医疗保健服务站点、健身娱乐设施等,并提供精准、高效的助餐、居家助老、健康、照护、文体等服务,持续推动居家、社区、机构环境的适老化改造,在城市更新、城镇老旧小区改造、农村危房改造、基础设施提档升级中广泛融入适老化元素,鼓励对经济困难的失能、残疾、高龄等老年人家庭,实施无障碍和适老化改造,逐步形成老、便老、亲老的老年友好型环境。

五、结语

超常规人口老龄化背景下社会保障面临多重挑战,延迟退休、长期护理保险、银发经济等焦点问题与社会保障的高效发展密切相关,虽然进展较为缓慢,但也蕴藏了社会保障未来发展的无限潜力。社会保障的内在逻辑为制度发展指明了方向,未来社会保障战略应以积极应对人

^① 《国务院办公厅关于发展银发经济增进老年人福祉的意见》,中国政府网:https://www.gov.cn/zhengce/zhengce-ku/202401/content_6926088.htm, 2024年1月11日。

口老龄化的理念和认识作为指导，不断优化社会保障体系建设。积极应对人口老龄化背景下，构建多层次、可持续与高质量的社会保障体系需要持续关注我国人口结构变动。预测 2026 到 2030 年，65 岁及以上老年人口将由 2.2 亿上升到 2.6 亿，老年人口增加约 4000 万人，平均每年增加 800 万人，65 岁以上老年人口占总人口的比例也将从 15.70% 上升到 19.08%。^① 人口年龄结构转变和规模压力并存使我国面临的形势更为严峻，不仅给人口长期均衡发展带来巨大挑战，而且对社会保障体系和社会治理能力等方面均产生深刻的影响。全社会共同行动积极探索解决老龄问题的多种途径，这一观点已成为国际社会的共识。积极应对人口老龄化背景下社会保障体系的发展与改革，不仅仅是满足老年人的医疗、护理等消费产品与服务的基本需求，解决老年人及其家庭的现实困难和问题，激活老年人口红利，提升老年人的生活质量也将具有重要意义。

Strategic Considerations for Social Security in the Context of Active Ageing

Chen Gong

(Institute of Population Research, Peking University, Beijing 100871, China)

Abstract: Population ageing is an inevitable stage in the development of human society, representing both the progress and achievements of civilisation. This article, focusing on the trends of population ageing, aims to explore the multi-layered, sustainable, and high-quality development of China's social security system. It examines the challenges from three perspectives: top-level design, fund sustainability, and administrative management. Key issues directly related to the elderly, such as delayed retirement, long-term care insurance, and the silver economy, are thoroughly discussed to identify practical challenges and pain points. The article argues for the comprehensive implementation of the national strategy to actively respond to population ageing. It stresses the importance of clarifying the realities, development, and practical logic of social security, and adopting a proactive approach to the ageing population. By promoting the concept of "Productive Ageing - Active Engagement for Better Support," meeting the expectations for elderly care, and developing the silver economy, China can leverage its unique advantages to address the mismatch between the current social security system and the demands of an ageing society, ultimately driving continuous improvement in the social security system.

Key words: population ageing; social security; old-age security; silver economy

(责任编辑：李莹)

① 王广州：《中国人口负增长问题再认识》，《晋阳学刊》2023 年第 2 期。