



“十二五”国家重点图书出版规划——老龄问题研究与对策
国家应对人口老龄化战略研究

国际应对人口老龄化 战略研究

国家应对人口老龄化战略研究
国际应对人口老龄化战略研究课题组 著

 老龄出版社



“十二五”国家重点图书出版规划——老龄问题研究与对策

国家应对人口老龄化战略研究

国际应对人口老龄化 战略研究

国家应对人口老龄化战略研究

国际应对人口老龄化战略研究课题组 著

课题负责人：郑秉文

课题组成员：翟德华 齐传钧 杨 洋

赵 鑫 于 环 喻建欢

李亚军 唐 俊 谢 琼

高庆波



华龄出版社

责任编辑：苏 辉
责任校对：李 杨
责任印制：李未圻

图书在版编目 (CIP) 数据

国际应对人口老龄化战略研究/国家应对人口老龄化战略研究国际应对人口老龄化战略研究课题组著. —北京：华龄出版社，2014. 4
(老龄问题研究与对策：国家应对人口老龄化战略研究)
ISBN 978-7-5169-0423-7

I. ①国… II. ①国… III. ①人口老龄化—对策—研究—世界 IV. ①C924. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 320634 号

书 名：国际应对人口老龄化战略研究
作 者：国家应对人口老龄化战略研究·国际应对人口老龄化战略研究课题组 著
出版发行：华龄出版社
印 刷：科伦克·三莱印务（北京）有限公司
版 次：2014 年 3 月第 1 版 2014 年 3 月第 1 次印刷
开 本：889×1194 1/16 印 张：40.5
字 数：750 千字
定 价：120.00 元

地 址：北京西城区鼓楼西大街 41 号 邮编：100009
电 话：84044445（发行部） 传真：84039173
网 址：<http://www.hualingpress.com>

总课题组

组 长 李立国 李学举

副组长 陈传书 卢向东 傅绍林 朱 勇 曹炳良 由明春

成 员 (按姓氏笔画为序)

于学军 王素英 尹志远 李 宏 苏 国 杨瑾峰
吴玉韶 张 立 陆 颖 郝福庆 阎青春 符金陵
鲍学全

总课题组秘书组

组 长 朱 勇 曹炳良

副组长 肖才伟 吕晓莉 党俊武

成 员 (按姓氏笔画为序)

孔 伟 孙娟娟 孙慧峰 李 霞 李志宏 肖文印
张 宝 张一鸣 张民巍 周 宏 庞 涛 钟长征
骆开定 徐 平 陶 红 龚仁伟 彭 捷

子课题组负责人 (按姓氏笔画为序)

于 宁 王小章 王天夫 邓文奎 米勇生 李 军
李 爽 杨立雄 杨菊华 何 平 陈文辉 张肖敏
张建军 张恺悌 林 义 周尚意 郑秉文 陆杰华
饶克勤 莫 荣 贾旭东 郭志刚 崔卓兰 谭 琳

专家委员会

主 任 蒋正华

副主任 李宝库 李子彬 王建伦 齐小秋

成 员 (按姓氏笔画为序)

邓文奎 朱苏力 邬沧萍 李 强 杨燕绥

何传启 陈可冀 张车伟 郑功成 姚 远

桂世勋 原 新 翟振武

编辑委员会

主 任 陈传书

委 员 (按姓氏笔画为序)

吕晓莉 朱 勇 李志宏 肖才伟 吴玉韶

张民巍 庞 涛 党俊武 阎青春 曹炳良

鲍学全

总 序

回良玉

人口老龄化是经济社会发展进步的产物，也是 21 世纪人类社会共同面临的重大课题。作为一种不可逆转的客观发展趋势，同全球化、城镇化、工业化一道成为重塑世界发展格局的基础性力量。本世纪上半叶，是我国建成富强、民主、文明、和谐的社会主义现代化国家，实现中华民族伟大复兴的重要时期，也是我国人口老龄化快速发展、老龄问题日益凸显的时期。快速发展的人口老龄化与经济体制转轨、社会结构转型、文化观念转变、利益结构调整相叠加，给我国发展带来的影响全面、持久而深刻，已经成为关系国计民生和国家长治久安的重大战略性问题。

我国是发展中人口大国，老龄问题具有自身的特殊性，在应对人口老龄化的道路上没有哪个国家能够为我们提供现成的经验，我们必须在前进中探索出一条具有中国特色的积极应对人口老龄化之路。正是基于这个初衷，全国老龄工作委员会于 2009 年起组织实施了国家应对人口老龄化战略研究。这是摸清我国人口老龄化的基本态势、存在的突出问题、面临的严峻挑战、应对的现实基础等问题的一项重大国情研究，是探索我国人口老龄化发展规律及其与经济社会发展的相互关系、建构具有中国特色的老龄问题理论体系的一项重要基础研究，是找准我国老龄问题的矛盾症结、理清我国应对人口老龄化战略思路、明确我国老龄事业发展道路的一项重大决策研究。党中央、国务院对此高度重视，胡锦涛总书记、温家宝总理都提出了明确要求。这次战略研究，也是首次从国家层面、战略高度全面审视中国人口老龄化问题的，20 多个省（区、市）、30 多个国家部委、40 多个科研单位、400 多名专家学者参与其中，历时三载，形成囊括 8 个重点领域、24 个子课题、520 多万字的研究成果。这次研究的突出成果可以概括为三“有”。

一是研究上有更大突破。此次战略研究在人口老龄化与人口长期均衡发展，与

经济可持续发展，与社会和谐稳定，与养老、医疗、服务等民生保障建设等问题，以及人口老龄化条件下的城乡统筹发展、老年人问题及解决途径、老年人社会管理等领域，取得了崭新的研究成果。其中，人口老龄化态势发展预测模型、影响经济发展的途径和机制、整个社会的养老成本测算方法、老龄事业发展指标体系等研究成果，填补了当前老龄问题研究领域的空白。

二是认识上有更深发展。实现了“四个提升”。即把解决老年群体的问题提升到解决全体公民老年期的问题上来，确保全体公民进入老年期后能够享有更有尊严、更加体面的幸福生活。把解决单纯的养老问题提升到全面应对人口老龄化问题上来，从经济、政治、文化、社会发展各个领域全面作出安排。把被动解决人口老龄化带来的问题提升到积极应对人口老龄化的导向上来，主动适应人口老龄化的客观要求，提前作好全局规划和战略准备。把应对人口老龄化挑战提升到全面激发经济社会发展活力上来，从调整经济结构、转变增长方式、培育人力资本、扩大社会参与、创新社会管理、加强公共服务等方面，最大限度地保持和激发各方面的积极性、主动性和创造性，实现经济社会长期发展、繁荣稳定。

三是对策上有更多创新。此次战略研究系统提出了有中国特色的积极应对人口老龄化的战略框架，进一步完善和发展了“六个体系”。在老龄战略管理体系方面，提出要更加注重对老龄化态势的动态监测、对老龄问题的风险预警、对规划实施的监测评估与监督管理；在养老保障体系方面，提出要更加注重合理界定政府、社会、企业、家庭、个人的责任界限，建立完善多主体、多层次、可持续的制度架构；在健康支持体系方面，提出要更加注重面向全民的健康管理、健康促进和健康保障，面向老年人的预防保健、疾病治疗和康复护理。在养老服务体系方面，提出要更加注重巩固发展家庭养老功能，建立完善长期护理保障制度，充分发挥市场在资源配置中的基础作用。在宜居环境体系方面，提出要更加注重城乡规划、住房建设、公共环境建设的前瞻性和预见性，营造更加安全、便捷和舒适的老年生活环境。在老龄工作体系方面，提出要更加注重老龄工作体制的完善和政府主导作用的发挥、社会力量的参与、老年群众组织的建设和老年人社会管理体制的创新。

总的看，这次战略研究领导有力、组织周密、参与广泛、配合默契，注重理论

研究与实践发展相结合、战略研究与成果转化相结合、定性判断和定量测算相结合、系统研究与结构分析相结合，带动了地方和部门、学术机构和社会团体对老龄问题的深入研究，取得了一批高质量、高水平的研究成果，达到了“摸清底数、探索规律、理清思路”的预期目的，引发了社会各界对老龄问题的普遍关注，营造了积极应对人口老龄化的良好氛围。为推动我国老龄事业进入视野更开阔、思想更深刻、认识更全面、工作更务实的新阶段奠定了坚实基础，为中央立足长远、谋划全局、科学决策、积极应对人口老龄化提供了重要依据。

此次战略研究成果显示，我国人口老龄化比原来估计的形势更加严峻、影响更加深远、任务更加紧迫。

形势更加严峻，突出表现在“三个超出预期”。一是老年人口规模超出预期。到2050年，我国老年人口将上升到4.83亿，比此前国家人口发展战略预测的多出5200万。二是老龄化程度超出预期。到2050年，我国人口老龄化水平将上升到34.1%，比之前的预测高出4个百分点，比同期全球老龄化平均速度快一倍多。三是社会抚养负担超出预期。到2050年，我国社会抚养比将上升到98.8%，比之前的预测高出13.6个百分点，社会抚养负担愈发沉重。

影响更加深远，突出表现在“六个持续”。一是经济运行下行压力持续增大。人口老龄化改变劳动力供给结构、提高经济运行成本、降低国民储蓄率和资本积累，对经济发展方式转变、国家税源结构、金融市场稳定、实体经济发展产生重要影响。二是养老保障压力持续增加。随着人口老龄化程度不断加深，我国老年抚养比将由目前的近5个劳动力抚养1个老年人发展到2050年前后的1.5个劳动力抚养1个老年人。社会养老保险潜在缴费者不断减少，领取者不断增加，养老保障体系压力日益沉重。三是医疗卫生服务负担持续增重。伴随着疾病谱向慢性病转型，社会医疗卫生服务需求和疾病经济负担大幅增加，老年人口疾病经济负担占国内生产总值（GDP）的比重将由现在的2%上升到2050年的5%，医疗卫生资源供需矛盾日益突出。四是社会养老服务需求持续增长。据研究，2050年我国80岁及以上的高龄老年人将超过1亿，临终无子女的老年人将达到7900万左右，均比现在增长近4倍，失能、半失能老年人将达到1亿左右，比现在增长近2倍。社会养老服

务需求日益增长，健全养老服务体系任重而道远。五是统筹城乡协调发展难度持续增强。在工业化、城镇化的发展进程中，农村人口老龄化程度将长期高于城市，这将对解决“三农”问题、统筹城乡发展构成巨大挑战。六是社会管理服务要求持续增高。到2050年，我国老年人口将占到总人口的三分之一，逐渐成为重要的社会利益群体，对社会管理、公共服务、意识形态、社会稳定、代际关系、文化教育等诸多领域将带来广泛而深刻的影响。

任务更加紧迫，突出表现在“三个不足”。一是思想认识不足。2020年后，我国将迎来第二次老年人口增长高峰，人口老龄化对经济社会发展各方面的压力将急剧放大，可能出现老龄问题集中爆发、同步呈现的严峻形势，但从整个社会来看，对此问题的认识仍然不够。二是制度建设不足。我国现行的养老、医疗、服务等制度体系的设计和运行下了很大功夫，取得了很大成效，但仍滞后于应对人口老龄化的客观需要。三是工作准备不足。当前，我国老龄工作的组织架构、管理体制、运行机制、监督机制还不健全，基层老龄工作基础仍很薄弱，难以适应统筹应对人口老龄化复杂形势的客观要求。

人口老龄化将贯穿21世纪我国社会主义现代化建设全过程，我们必须深刻认识我国经济社会发展的人口基础将要发生的重要变化，将其作为想问题、作决策、办事情始终应当把握的基本国情，增强发展老龄事业的责任感、紧迫感和使命感，树立“积极老龄观”，实施有中国特色的积极应对人口老龄化战略。

树立“积极老龄观”，就是要做到“三个积极看待”。一要积极看待老年人。老年人曾为国家建设作出重要贡献，在经验、知识、技能方面具有独特优势，是经济社会发展可以依靠的重要力量。全社会都要尊重和接纳老年人，形成敬老、爱老、助老的良好氛围，同时要继续发挥老年人的作用。二要积极看待老年生活。老年期是人生发展的重要阶段，人人都要积极面对老年生活，提前规划老年生活，乐于安享老年生活。三要积极看待人口老龄化。我国的人口老龄化是经济社会发展进步的产物。我们既要看到人口老龄化带来的不利影响和各种挑战，又要看到应对人口老龄化的有利条件和发展机遇，既发挥老年人作用，又努力满足广大老年人不断增长的物质文化精神需求。

实施积极应对人口老龄化战略，就是要以科学发展观为指导，立足我国改革开放和现代化建设大局，贯彻“积极老龄观”，主动适应人口老龄化发展的客观规律，抓住“发展、保障、健康、参与、和谐”五个关键。

一是把握发展重点。人口老龄化将是长期影响我国经济社会发展的基础性因素，对经济可持续发展、城乡统筹发展和人口长期均衡发展的影响尤其深远。要推进经济结构战略性调整，把经济增长转变到依靠科技进步和体制创新上来，实现经济持续、稳定发展，为积极应对人口老龄化提供坚实物质基础；要统筹城乡协调发展，加快城乡一体化进程，加快发展农村社会事业，促进公共资源在城乡之间均衡配置，确保城乡老年人共同分享改革发展成果；要促进人口长期均衡发展，稳妥处理人口规模与结构之间的矛盾，提高人口素质，加快由人口大国向人力资源强国转变。

二是完善保障制度。保障制度不仅关系到老年人切身利益，而且关系到经济发展活力与社会和谐稳定。要加快完善多支柱的养老保障体系、多层次的医疗保障体系、多元化的养老服务体系，坚持“广覆盖、保基本、多层次、可持续”的基本方针，以增强公平性、适应流动性、保证可持续性为重点，创新制度设计、做好制度衔接、加大投入力度、加强监督管理，为全体公民进入老年期享有稳定、充足、公平的保障提前做好制度安排。

三是实施健康促进。健康是人生中最宝贵的财富，是人全面发展的基础，关系到千家万户的幸福，也是一个国家人力资本的重要组成部分，是保持和发展生产力的重要因素。实施健康促进行动，完善健康支持体系，是延长国民健康寿命、提高生活质量的民生之举，也是低成本应对人口老龄化、保持国家经济社会发展活力的优先之选。要合理配置公共卫生和医疗服务资源，加快建设重大疾病防控体系，加快发展老年保健事业，提升为老服务能力，减少老年病的发生率，最大程度延长老年人独立、自主生活时间。要倡导健康文明的生活方式，开展健康教育，增加健康投资，促进健康老龄化目标的实现。

四是扩大社会参与。在人口老龄化的背景下，经济社会发展离不开老年人的参与。要建立健全老年人参与社会的体制机制，改善参与的环境条件，鼓励支持广大

老年人积极参与经济、政治、文化、社会建设活动，使老年人参与权利得到保障、参与愿望得到尊重、参与才能得到发挥。要完善老年人力资源开发政策，推进老年人才市场建设，为老年人自立自强、自我发展、自我实现创造条件。要进一步完善党政主导、老龄委协调、部门尽责、社会参与、全民关怀的大老龄工作格局，推动形成人人参与、人人共建、人人共享的良好局面。

五是促进和谐共融。要以实现家庭和睦为目标，加强家庭美德教育，完善家庭支持政策，健全家庭服务体系，提高家庭发展能力，巩固家庭养老功能。要以实现代际和顺为目标，统筹解决好未成年人、成年人和老年人三大年龄群体间的责任分担、利益调处、资源共享和权益保障。要以实现社会和谐为目标，增强文化融合和社会认同，实现社会管理体制由成年型向老年型的适应性转变，充分发挥老年人在促进社会和谐稳定中的积极作用。

总的来说，积极应对人口老龄化是我国一项长期性、基础性、全局性战略任务，我们要充分利用当前经济社会平稳较快发展和社会抚养比相对较低的有利时机，以更加坚定的决心、更加得力的举措、更加完善的制度、更加积极的行动，着力破解老龄工作和老龄事业发展领域的突出矛盾和问题，从物质、精神、服务、政策、制度和体制机制等方面打好应对人口老龄化挑战的基础，确保人口老龄化条件下经济社会的长期繁荣稳定，为实现中华民族伟大复兴的中国梦奠定坚实基础。

目 录

总 论

第一章 全球老龄化视野中的中国未来：形势严峻	3
一、21 世纪中叶，中国人口老龄化程度将逼近发达国家的水平	3
二、人口老龄化危及经济崛起，中国可能会陷入老龄危机	4
三、未来中国，可能会处于不利的国际竞争环境中	5
第二章 前车之鉴：国际社会面临的人口老龄化主要挑战与应对战略	6
一、人口老龄化过程中已出现的主要挑战	7
二、应对人口老龄化挑战的战略	10
第三章 后事之师：中国应对人口老龄化的战略选择	15
一、对现有“计划生育”政策调整力度再审视	16
二、提高劳动参与率，逐步延长退休年龄	17
三、倡导健康老龄化，确立积极人口老龄化战略为国策	18
四、重视国家老龄战略执行能力建设，完备老龄组织机构	18

第一篇 世界人口老龄化对经济与社会的影响

第一章 人口老龄化对经济增长的影响	23
一、人口老龄化对经济增长影响的一般分析	23
二、人口老龄化对劳动力供给影响的深入分析	29
三、人口老龄化对资本形成影响的深入分析	33
四、人口老龄化对全要素生产力影响的深入分析	36
第二章 人口老龄化对养老保障制度的影响	40
一、人口老龄化对养老金制度的经济影响	41
二、人口老龄化对养老金制度的政治影响	47

三、人口老龄化条件下养老金制度改革实践	51
第三章 人口老龄化对医疗卫生和长期照护制度的影响	55
一、人口老龄化对医疗卫生制度的影响	56
二、人口老龄化对长期照护制度的影响	62

第二篇 欧洲国家应对人口老龄化战略研究

第一章 欧洲国家人口老龄化状况与影响	75
一、欧洲国家制订应对人口老龄化战略的人口结构背景分析	75
二、人口老龄化对欧洲国家产生的主要影响	81
三、欧洲国家未来人口老龄化的相关支出	93
第二章 欧洲国家应对人口老龄化的战略与启示	108
一、欧洲国家应对人口老龄化战略的形成	108
二、欧洲国家应对人口老龄化的战略重点	114
三、部分欧洲国家所面临的人口老龄化挑战及其改革机遇	133
四、欧洲国家人口老龄化重点应对战略的经验和启示	141

第三篇 俄罗斯应对人口老龄化战略研究

第一章 老年人口与老龄化	153
一、人口持续减少	154
二、低生育率和高死亡率	155
第二章 俄罗斯人口政策	157
一、降低死亡率	158
二、提高出生率	159
三、移民政策	161
第三章 老年人保障	163
一、养老金制度	163
二、医疗保险制度	164
三、对老战士的保障	165
第四章 政策成果与问题	166
一、主要成果	166

二、主要问题	167
--------------	-----

第四篇 日本应对人口老龄化战略研究

第一章 日本人口老龄化情况	172
一、过去 60 年日本的人口老龄化历程（1950—2010 年）	172
二、未来 40 年日本人口老龄化趋势（2010—2050 年）	176
第二章 人口老龄化对日本的影响	179
一、对劳动力市场的影响	179
二、对经济增长的影响	183
三、对社会保障制度的影响	186
第三章 日本应对人口老龄化的主要机构和立法	189
一、主要机构	189
二、主要立法	190
第四章 目前的应对老龄化战略——《高龄社会对策大纲》	195
一、老年人工作和收入	196
二、老年人健康与福利	197
三、老年人学习和社会参与	199
四、老年生活环境	199
五、老龄问题研究	200
第五章 战略实施成果	201
一、老年工作和收入体系框架初步形成	201
二、综合性老年健康和福利体系逐步推进	202
三、积极促进老年人的学习和社会参与	203
四、努力为老年人创造安全的居住和出行环境	204
五、多方面促进老年相关研究	205
第六章 日本应对老龄化战略的特点	206
一、立法先行	206
二、提倡积极老龄化	207
三、重视家庭的作用	208

第五篇 韩国应对人口老龄化战略研究

第一章 韩国人口老龄化情况	214
一、老年人口占总人口的比例上升，且数量不断增加	214
二、人口平均预期寿命延长，且向高龄化发展	215
三、总和生育率快速下降，未来将有一定提升	216
四、老年人口抚养比不断提高，劳动年龄人口负担加重	217
第二章 人口老龄化对韩国的影响	218
一、对劳动力市场的影响	219
二、对经济的影响	222
三、对社会保障制度的影响	223
四、建立长期照料保险制度	225
第三章 韩国老年相关制度的发展历史	226
一、以济贫为主的老龄政策（20 世纪 70 年代以前）	226
二、老龄化问题开始被关注（20 世纪 70 年代）	227
三、老年照料政策的发展（20 世纪 80 年代）	227
四、老龄政策的全面化（20 世纪 90 年代）	228
第四章 韩国现行的老龄政策	229
一、老年收入维持	231
二、老年健康照料	233
三、老年安置	234
四、社会服务项目	235
五、提高生育率	236
第五章 韩国老龄政策的特点	237
一、老年政策由不积极转变为积极	237
二、强调家庭、企业和个人责任	238

第六篇 新加坡应对人口老龄化战略研究

第一章 新加坡的人口老龄化进程	244
一、老年人口不断增加，占总人口的比例逐步提升	244

二、人口平均预期寿命延长, 高龄化趋势明显	245
三、总和生育率快速下降, 未来将有一定提升	246
四、劳动年龄人口所占比重先升后降, 老年人口抚养比不断提高	247
第二章 人口老龄化对新加坡的影响	248
一、未来劳动力供给将减少	248
二、目前对社会保障制度的影响不大	249
第三章 1999 年老龄战略	250
一、应对老龄化战略的理念、目标、原则和战略框架	251
二、老年人的社会整合——建设适合所有老年人的新加坡	253
三、健康照料——重视家庭的作用	254
四、收入保障——终生收入计划	255
五、就业和就业能力——积极老龄化	256
六、房屋和土地使用政策——就地老龄化	257
七、老龄社会的凝聚与冲突——加强代际凝聚	258
八、战略的实施	259
第四章 2006 年老龄战略	259
一、建立老年友好型居住条件	259
二、建立老年无障碍社会	260
三、全面的、支付得起的健康照料服务和老年服务	262
四、促进健康和积极的老年生活	264
第五章 新加坡应对人口老龄化战略的特点	266
一、政府高度参与	266
二、提倡成功老龄化	267
三、重视家庭和社区的作用	268

第七篇 印度应对人口老龄化战略研究

第一章 印度制定人口老龄化战略的背景	273
一、印度人口老龄化的发展态势	273
二、印度老年人口的结构特征	274
第二章 印度应对人口老龄化的国家政策	279
一、“老年人国家政策”的基本原则和实施机构	279

二、“老年人国家政策”的基本内容	283
------------------------	-----

第八篇 澳大利亚应对人口老龄化战略研究

第一章 澳大利亚人口老龄化背景	294
一、澳大利亚人口老龄化的趋势	294
二、澳大利亚人口老龄化的原因	297
第二章 人口老龄化对澳大利亚的影响	300
一、人口老龄化对劳动市场的影响	300
二、人口老龄化对公共财政的影响	301
三、人口老龄化对社会保障的影响	303
四、人口老龄化对经济增长的影响	305
第三章 澳大利亚应对人口老龄化战略	307
一、澳大利亚应对人口老龄化战略启动前的讨论	307
二、澳大利亚应对人口老龄化战略的宗旨和原则	309
三、澳大利亚应对人口老龄化战略的内容	310
四、澳大利亚应对人口老龄化战略的监测和研究	318
第四章 澳大利亚应对人口老龄化的战略经验和启示	319
一、澳大利亚应对人口老龄化战略的经验	320
二、澳大利亚应对人口老龄化战略存在的不足	320
三、澳大利亚应对人口老龄化战略对中国的启示	321

第九篇 新西兰应对人口老龄化战略研究

第一章 新西兰应对老龄化战略的背景	328
一、新西兰人口老龄化的进程和特点	328
二、新西兰人口老龄化的原因	333
第二章 人口老龄化对新西兰的影响	335
一、人口老龄化对劳动市场的影响	335
二、人口老龄化对公共财政的影响	337
三、人口老龄化对社会保障的影响	339
第三章 新西兰的积极老龄化战略	341