

社会养老服务体系建设的理论与实践研究

王国豪 宫尚群◎著



文化发展出版社
Cultural Development Press

社会养老服务体系建设的理论与 与实践研究

王国豪 宫尚群◎著



文化发展出版社
Cultural Development Press

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

社会养老服务体系建设的理论与实践研究 / 王国豪,
宫尚群著. — 北京: 文化发展出版社, 2023.10
ISBN 978-7-5142-4134-1

I. ①社… II. ①王… ②宫… III. ①养老—社会服
务—研究—中国 IV. ①D669.6

中国国家版本馆 CIP 数据核字 (2023) 第 208756 号

社会养老服务体系建设的理论与实践研究

王国豪 宫尚群 著

出版人: 宋娜

责任编辑: 侯娜

责任校对: 岳智勇

责任印制: 邓辉明

封面设计: 守正文化

出版发行: 文化发展出版社 (北京市翠微路 2 号 邮编: 100036)

网 址: www.wenhuafazhan.com

经 销: 全国新华书店

印 刷: 天津和萱印刷有限公司

开 本: 710mm × 1000mm 1/16

字 数: 210 千字

印 张: 11.75

版 次: 2024 年 3 月第 1 版

印 次: 2024 年 3 月第 1 次印刷

定 价: 72.00 元

I S B N: 978-7-5142-4134-1

◆ 如有印装质量问题, 请电话联系: 010-58484999

作者简介

王国豪 女，1989.08，汉，山西汾阳人，唐山工业职业技术学院，讲师，硕士，研究方向为养老服务，从事智慧健康养老服务与管理专业教学，多次指导学生参加养老服务技能竞赛。

宫尚群 女，1992.02，汉，山东德州人，唐山工业职业技术学院，讲师，硕士，研究方向为养老服务，从事智慧健康养老服务与管理专业教学，主要讲授老年人生活照护、老年基础护理、老年康复护理等课程。多次指导学生参加养老服务、健康与社会照护各级技能竞赛，获得河北省技术能手荣誉称号。

前 言

随着社会经济的不断变革和发展，中国正处在社会转型和人口转型的关键时期。人口生育率持续走低，并持续处在更替水平之下；公共服务体系的持续稳定运转及医疗技术水平的稳步提升使得人口的预期寿命不断提升，上述因素直接导致我国人口老龄化程度不断加深。同时，家庭规模不断缩小，独居的老年人越来越多，传统模式下养老关系和代际关系受到较为强烈的冲击，这些都使得家庭生活中的老年人面临着较多的现实问题。老年人的家庭养老资源日益减少。为了应对现代化进程中出现的这一系列变化，中国政府和社会日益重视家庭以外的其他社会养老资源，并将其引入老年人家庭，以弥补家庭养老功能弱化带来的不利影响。与对老年人的经济支持和情感交流相比较，因为受到传递的空间距离的限制，家庭养老功能弱化更多地体现为老年人日常照料和其他养老服务的减少，因此迫切需要从家庭以外的其他渠道引入养老服务资源。

社会养老服务体系建设工作是提高老年人生活幸福度和生活品质的重要手段，也是人口老龄化应对的必然要求。近年来，中国全面推进了居家养老工作，建立了社区养老网络，推动了养老机构的建设和完善，取得了令人欣喜的成绩。但目前社会养老服务推进过程中依旧存在一些问题，如空巢老人、高龄老人、半失能和失能老人的数量与日俱增，养老需求也随着社会不断发展多样化，在养老服务体系构建方面还不能完全贴合社会发展新需求和新形势。为了更好地符合老年人的养老需要，更好地贴合新时代、新形势的发展变化，中国需要加强对社会养老服务体系的建设。由于在这一方面可供学习和借鉴的经验较少。因此，必须研究和分析社会化养老服务体系，为后续提养老服务体系建设奠定良好的基础。

本书第一章为人口老龄化概述，分别介绍了我国人口老龄化现状及发展趋势，我国人口老龄化面临的主要问题和特点，老年人养老方式的选择，我国养老机构、

养老市场及养老产业的发展，我国应对人口老龄化的措施；第二章为社会养老服务体系的概况，分别介绍了社会养老服务体系基本概念的界定，社会养老服务体系的相关概念及理论基础，社会养老服务体系建设的意义与目标、原则，我国社会养老服务体系建设的历程，我国社会养老服务体系建设的成效与问题，我国社会养老服务体系建设的保障措施；第三章讲述了传统养老服务的理论与实践，主要介绍了传统意义上的家庭养老简述、传统养老保障制度下的社会基础、传统养老保障理论和实践论述；第四章讲述了社会养老服务体系的实践应用，分别介绍了养老模式转变与养老社会化、我国社会养老服务的探索实践、我国社会养老服务的优势需求、国外养老服务体系的启示借鉴、医养与养老服务机构的结合；第五章讲述了社会养老服务体系的优化路径，分别介绍了依据长期护理保险保障基本养老服务、以供给侧结构性改革推动养老体系发展、加快职业教育养老服务人才培养、完善养老模式、建设宜居环境、大力推进智慧养老发展。

在撰写本书的过程中，笔者得到了许多专家、学者的帮助和指导，参考了大量的学术文献，在此表示真诚的感谢！

由于笔者水平有限，加之时间仓促，本书难免存在疏漏之处，在此恳请同行专家和读者朋友批评指正！

王国豪

2023年4月

目 录

第一章 人口老龄化概述	1
第一节 我国人口老龄化现状及发展趋势	1
第二节 我国人口老龄化面临的主要问题和特点	9
第三节 老年人养老方式的选择	12
第四节 我国养老机构、养老市场及养老产业的发展	14
第五节 我国应对人口老龄化的措施	28
第二章 社会养老服务体系的概况	31
第一节 社会养老服务体系基本概念的界定	31
第二节 社会养老服务体系的相关理念及理论基础	35
第三节 社会养老服务体系建设的意义与目标、原则	42
第四节 我国社会养老服务体系建设的发展历程	51
第五节 我国社会养老服务体系建设的成效与问题	61
第六节 我国社会养老服务体系建设的保障措施	65
第三章 传统养老服务的理论与实践	76
第一节 传统意义上的家庭养老简述	76
第二节 传统养老保障制度下的社会基础	80
第三节 传统养老保障理论和实践论述	83

第四章 社会养老服务体系的应用	86
第一节 养老模式转变与养老社会化	86
第二节 我国社会养老服务的探索实践	98
第三节 我国社会养老服务的优势需求	112
第四节 国外养老服务体系的启示借鉴	115
第五节 医养与养老服务机构的结合	121
第五章 社会养老服务体系的优化路径	133
第一节 依据长期护理保险保障基本养老服务	133
第二节 以供给侧结构性改革推动养老体系发展	144
第三节 加快职业教育养老服务人才培养	151
第四节 完善养老模式 建设宜居环境	163
第五节 大力推进智慧养老发展	166
参考文献	179

第一章 人口老龄化概述

这一章节详细描述了人口老龄化的基本情况，并从多个角度深入探讨了我国人口老龄化的当前状况和未来发展方向。同时，也分析了我国在面对人口老龄化问题时所遭遇的主要挑战和特性，以及如何选择适合老年人的养老方式。此外，还讨论了我国养老机构、养老市场和养老产业的未来发展趋势，并提出了一系列应对人口老龄化问题的具体措施。

第一节 我国人口老龄化现状及发展趋势

一、关于人口老龄化的相关简述

人口老龄化是 21 世纪人类面临的重大课题。科学分析人口老龄化对经济社会发展产生的影响，有助于采取正确措施促进人类的代际和谐和可持续发展。

那么什么是人口老龄化呢？通常人们对此的理解为老年人数量增多、规模变大、增长加快，老年人口数量在整个社会中所占的比重不断增多。但从严格意义上来讲，人口老龄化实际是统计学概念，主要是指年长人口不断增多、年轻人口不断减少而导致老年人口在总人口中所占的比例不断增长的动态化过程。理解这一定义，需要从以下方面入手。

（一）关于“老年人”的定义

老年人主要是指生理年龄达到或超过老年年龄的人，目前世界上关于老年年龄这一概念的界定主要有两个说法，分别是 60 岁和 65 岁。通常，发达国家大多将 65 岁作为老年年龄界限，将超过这一界限的人群定义为老年人，而在发展中国家，尤其是亚太等地区，则是将 60 岁作为老年年龄的划分界限，将超过这一

年龄的人群定义为老年人。这一说法也获得了世界卫生组织的认可。1956年，联合国委托法国著名人口学家研究并撰写了《人口老龄化及其社会经济影响》，在这本书中将65岁作为老年年龄界限，获得了发达国家的普遍认同。1982年，联合国组织开展“老龄问题世界大会”，充分考虑各国实际情况，结合发展中国家的基本国情和社会现实，规定60岁及以上老年人口。我国也以60周岁作为老年年龄的界定标准。

（二）老年人的年龄划分

根据人的生理机能、心理状态和角色不同，老年年龄可分为生理年龄、心理年龄、社会年龄。这几个概念是有交叉的，有的人生理年龄超过了60岁，但心理年龄却很年轻，有的还承担着重要的社会角色。但在一般场合，老年人都指生理年龄。由于社会的进步和医疗条件、营养条件的改善，个体进入老年后，仍然表现出不同的生活和精神状态。世界卫生组织据此又将老年人的年龄界限做了新的划分：超过60岁低于74岁可以被称为年轻老人，超过74岁不高于89岁被称为老年人，而90岁以上则被称为长寿老年人或较老的老年人。在中国民间，认为超过半百即进入老年阶段，并有六十花甲、七十古稀、八十为耄、九十为耄的说法对不同老年阶段进行阐述。

（三）社会老龄化评判指标

老年人在总人口中所占的比重是判断一个国家和社会是否进入老龄化的评判指标。1971年，美国人口普查局出版了《人口学方法与资料》，在这一材料中以65岁作为老年年龄的界限，超过这一年龄的人口在总人口中所占的比重低于5%的即为年轻型人口，高于5%低于10%的为成年型人口，高于10%的则为老年型人口。当前，使用最为广泛、备受认可的划分方式为联合国发布的方法，若65岁以上人口的占比超过7%即为“老龄化社会”，14%以上为“老龄社会”，超过20%为“超老龄社会”^①。法国是最早进入老龄社会的国家，早在1851年就已跨入了老龄社会。40年后，挪威、瑞典也相继进入老龄社会。第一次世界大战后，爱尔兰、德国、英国也相继跨入了老龄社会。第二次世界大战后，瑞士、美国等国

^① 澎湃新闻. 人口专家：中国正式步入老龄社会社会发展将产生六大变化[EB/OL]. (2022-01-18) [2023-03-23]. https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_16335172.

家也迈入了老龄化社会。但 20 世纪 90 年代，发达国家中绝大多数都已经进入了老龄社会的行列。

（四）个体与人口的老龄化

每个个体出生后，都要经历生长、发育、成熟、衰老、死亡等阶段，它受生物学规律制约，具有不可逆性，这就是个体老龄化。而个体老龄化是人口老龄化的前提和基础，没有越来越多的人成为老年人就谈不上人口老龄化。

个体老龄化和人口老龄化既有联系又有区别。很早以前，人类就对个体老龄化现象有所认识，知道人都有出生、成长、死亡的过程。我国古代称老年人“斑白、黄发、暮齿、耄耋”等。这些都是对老年人的称谓。而对于人口老龄化，则是到了现代社会才逐步认识到的，它建立在人口统计学基础上。真正从理论上揭示人口老龄化的历史，距今不过半个世纪。个体老龄化可以用个体老化来表明个体衰老是相对客观的过程，但人口老龄化却不能简单地理解为人口老化，也不能直接等同为社会老龄化。一方面，由于个体老龄化是通过日历年龄来进行阐述和表达的，时间是直接决定因素，随着时间的推移，人的年龄会相应增大。但人口老龄化却是指老年人口在总人口中所占的比重增大或人口的平均年龄增大，人口老龄化程度和时间的发展变化并不是完全同步的。另一方面，个体老龄化是以心理年龄和生理年龄作为参照系数，尽管每个个体不完全相同，但总体上随着时间的推移，个体的生理年龄和心理年龄必定向衰老（老化）发展，这一过程是渐进的、单向的、不可逆转的。而人口老龄化没有参照系，它受制于社会经济发展水平，而不是单向的，可以向进一步老龄化发展，在一定条件下，如生育政策变化、生育观念也可以逆转为人口年轻化。此外，个体老龄化是符合生物规律的正常现象，是出生、生长、衰老、死亡的发展过程。而在人口老龄化中，生物学规律是在一定环境影响下对个人增龄过程起到间接作用，不会因为个人的衰老而消失或死亡。人口老龄化是指老年人口在总人口中所占的比重增大或总人口的平均年龄增加，并不是指社会或人口的衰老。老年人数量增大、规模扩大也并不意味着老年人所占的比重增大，不能直接等同为人口老龄化。社会是人口的共同体，只会不断发展，并不会衰亡，只是某种社会形态不符合社会发展需要而遭到淘汰，社会并不会因此而消失或灭亡。

二、我国人口老龄化的现状

（一）老年人口的数量

国家统计局公布数据表明，我国 2022 年末 60 岁及以上人口有 28 004 万人，在总人口中的比重达到 19.8%，65 岁及以上人口已经达到 20 978 万人，在总人口中所占的比重达到 14.9%。^①2000 年，我国 65 岁及以上人口占总人口的比重达到 7%，我国进入了老龄化社会。2000 年以后，我国老年人口数量和总人口中所占的比重持续走高，老龄化程度不断加深。2020 年第七次全国人口普查数据表明，在我国 60 岁及以上人口数量约为 2.64 亿，在总人口的比重达到了 18.7%，其中 65 岁及以上老年人口数量达到了 1.91 亿，在总人口中所占的比重为 13.5%。与 2010 年所开展的第六次全国人口普查相比，60 岁及以上人口数量在总人口中所占的比重提高了 5.44%，65 岁及以上人口数量在总人口中的比重提高了 4.63%。在十 10 年的时间内，60 岁及以上人口数量增加较为明显，在总人口中所占的比重也提升得较为明显。但在 2000 年到 2010 年，老年人口数量只增加了 4767 万，在总人口中所占的比重只提升了 3.23%。从数据分析来看，中国的老年人口总数和在总人口中所占的比重增长迅速，老龄化程度不断加深。

2021 年中国 65 岁及以上人口在总人口中所占的比重已经超过 14%，正式标志着中国由老龄化社会进入了老龄社会的新阶段。在国际社会中，往往将 65 岁及以上人口在总人口中所占比重超过 7% 或 60 岁及以上人口在总人口中所占的比重超过 10% 的指标，作为一个社会进入老龄化社会的重要参考因素和标志，而将超过 14% 作为进入老龄社会的重要参考因素和标志，超过 20% 则是超老龄社会的重要参考因素和标志。对于中国当前所处的人口老龄化的阶段和现状而言，早在 2000 年中国已经迈入了老龄化社会，在 2021 年正式迈入了老龄社会，预计将在 2031 年跨入超老龄社会。

老年人口数量的不断增多和比重的不断提升对中国社会保障制度提出了更高要求和标准，提升了制度覆盖的艰巨性和复杂性。1990 年到 2000 年，我国 60 岁及以上老年人口数量增加了 3446 万，2000 年到 2010 年，老年人口数量增加了

^① 国家统计局：《中华人民共和国 2022 年国民经济和社会发展统计公报》，国家统计局官网，2023 年 2 月 28 日。

4600万，2010年到2020年则增长了8637万。通过增长规模可以发现，老年人口增长迅速。预计2020年到2030年，老年人口的增长数量将达到1.2亿，老年人口总量也将超过4亿。这10年是老年人口增长速度最快的时期，也是对社会保障体系提出更高要求和挑战的重要时期。

老龄化问题和养老问题是社会主义现代化强国在建设过程中所面临的战略性、长期性和全局性的问题，也是影响国家发展效率和质量的重要因素，目前人口发展已经进入了关键转变期：人口总量不增反减，人口老龄化进入了新阶段，社会养老所面临的负担超过养育孩子的负担，中国逐渐由人力资源大国向人才资源大国转变。2021年末，中国60岁及以上人口数量已经超过了15岁以下的少儿数量，16~59岁的劳动年龄人口中接受过高等教育的数量已经远远多于2亿。在上述发展背景和环境下，社会和国家相关部门需要对中国老龄化的全新特点进行重新审视，要充分重视和开展人才强国战略。

（二）老年人口的性别比例

在构建和发展社会保障体系的过程中，由于退休制度、工作经历、教育背景等方面的影响，女性养老保障和男性养老保障存在着较为明显的差异，因此需要加强对老年人口中性别比例的了解和分析。总体来看，老年人口中女性数量要略高于男性数量，男女性别比例在1990—2020年间也呈现着先上升后下降的整体发展变化趋势，在60岁及以上人口数量中，女性有13664万，男性有12738万，女性的人口数量要略高于男性人口数量。女性人口占比约为51.75%，男性人口占比约为48.25%，女性人口比例要比男性人口比例高3.50%，性别比为93.22。2000年，老年人口性别比为95.17，2010年老年人口的性别比为96.12，2020年老年人口的性别比为93.22，整体呈现着先升后降的发展趋势。

（三）老年人口高龄化

当前中国老年人口中占主要比例的为60~69岁这一区间的老年人，但80岁及以上的老年人口数量也在不断增长，所占比重不断提升。2020年老年人口的年龄占比中，80岁及以上的老年人口占比为13.56%，70~79岁的老年人所占比例为30.61%，60~69岁的老年人口所占的比例为55.83%。由于人口出生队列波动的实际影响，在60~69岁的低龄老年人中，65岁以上的人口数为7400万，60

岁以上 65 岁以下的人口数为 7338 万，低龄老人的总数达 1.47 亿。这部分低龄老人在老年人总数中所占的比重十分可观，且身体相对较为健康，接受教育程度也相对较高，是老年教育和老年社会参与的重要力量。

与 2000 年和 2010 年人口普查结果相比，2020 年 60~69 岁的老年人占比有所降低，70~79 岁的老年人占比相较于 2010 年有所降低，但 80 岁及以上老年人所占比重却逐渐增高（表 1-1-1）。这表明，高龄老年人口规模不断扩大，趋势不断加深。2020 年 80 岁及以上老年人口总数甚至已经超过 3580 万，与 2010 年相比增长了近 1500 万，增长比例高达 70%，创历史新高。

表 1-1-1 2000—2020 年中国老年人口年龄构成状况 (%)

年龄组	60~69 岁	70~79 岁	80 岁及以上	合计
2020 年	55.83	30.61	13.56	100
2010 年	56.18	32.00	11.82	100
2000 年	58.84	31.93	9.23	100

资料来源：2000 年数据引自国家统计局网站统计数据中的普查数据部分，2010 年数据根据第六次全国人口普查汇总数据计算而来；2020 年数据根据国务院第七次全国人口普查领导小组办公室所编《中国人口普查年鉴（2020）》数据计算而得。

2020 年 90 岁及以上的老年人口数达到 459.1 万人，比上一次人口普查中该年龄阶段的人口数增长了一倍多，平均每年增加 26 万人。2000 年，该年龄阶段人口数为 97.1 万，2010 年为 198.4 万，相较于 2000 年，平均每一年增加了 10 万人。通过这些数据可以发现，90 岁及以上的老年人口总数也呈现着快速增长的趋势。

百岁老人数量的急剧增长在一定程度上也体现着中国人口的长寿水平。2020 年，百岁老人有 118 866 人，其中女性为 83 737 人，男性为 35 129 人，这也是中国第一次成为世界百岁老人数量最多的国家。由于百岁老人规模和数量的增大，使得长寿水平进入了新的发展阶段。随着人口老龄化和经济水平的不断发展变化，在 2010 年到 2020 年，百岁老人规模和数量实现了跨越式增长，数量也从 3.6 万激增到 11.9 万，占比由 2.7% 激增到 8.43%（图 1-1-1）。

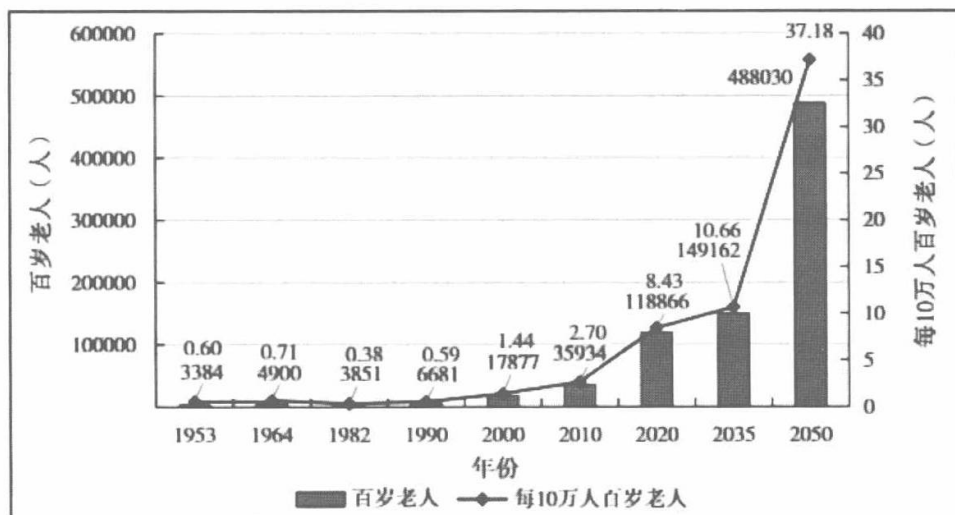


图 1-1-1 1953—2050 年中国百岁老人数量及占比发展变化

资料来源：1953—2020 年历次人口普查数据；2035 年和 2050 年数据引自联合国经济和社会事务部发布的《世界人口展望 2022》。

在国际对比层面，中国已经超越了美国和日本成为世界上拥有百岁老人数量最多的国家。根据联合国《世界人口展望 2022》中所提供的数据，在 2020 年全世界所拥有的百岁老人数量为 54.7 万，中国所拥有的百岁老人数量占 1/5。在 2020 年前，美国是世界上拥有百岁老人数量最多的国家，据美国统计局的相关数据分析，美国在 2020 年拥有超 10 万人的百岁老人，日本同样也是长寿大国，2020 年拥有 7.95 万百岁老人，2022 年百岁老人数量突破了 9 万人，已经做到了连续 52 年增长。

三、我国人口老龄化的发展趋势

通过查阅相关资料，笔者对中国老龄化发展情况和人口数量在未来 80 年的发展情况进行了预测。主要结论如下。

第一，中国人口发展正经历历史性的重大转折。2021 年是人口峰值时期，人口总数的增长由正向增长转化为负向增长。人口负增长的出现主要是由于低生育率和人口转变所导致，生育率的下降速度在一定程度上影响了人口负增长的速度。现今婚恋观念的发展变化使得生育率不断下降，人口负增长到来的年份相较于预测提前了 5~10 年，人口峰值也较预测相对较低，大约少 1000~4000 万。

第二，1990年以来，由于人口负增长惯性不断增强，中国很有可能会成为人口负增长经历时间最快的国家。根据预测结果，中国人口总数在2035年将下降到14.01亿，2050年将下降到13.17亿，2100年将下降到7.71亿。^①未来80年的发展时间内，人口总数将减少6亿左右。从目前到2050年，中国人口将减少1亿，2050年以后中国人口基本上每10年减少1亿。

第三，在人口结构中，负增长主要是从低年龄组开始，逐渐延伸并波及高年龄组。少儿的人口总数最先开始出现下降，其次是劳动年龄人口总数，最后是老年人口总数。劳动年龄人口自2013年就开始出现下降趋势，2030年前下降速度相对较为平缓，之后将下降最为迅速，直至下降到9亿后，每10年将减少1亿，到2035年将下降到9.1亿，2050年将下降到7.5亿，2100年则将下降到4亿。由此，劳动年龄人口总数在总人口中的比重将迅速下降，2020年占比为70%左右，21世纪末将不足一半。

第四，人口负增长的发展和变化将进一步带动人口老龄化的发展变化，两者相互促进、相互影响。中国也将成为人口老龄化发展速度最快的国家，未来30年内将持续快速迈入重度老龄化及深度老龄化阶段。

中国人口老龄化趋势及负增长状态，将呈波浪式不断推进和增强。在此发展环境下，将面临快负快老的状态，想要更好面对这一状态就必须加强对经济、人口、社会等多方面的制度革新，以更好地面对人口负增长情况。根据国际经验，许多具有代表性的国家所出现的人口负增长情况，不论是速度快慢或时间长短，本国经济在最长负增长时域内都没有出现相对较为显著的衰退现象。由于中国地域辽阔、人口总量较多，能够为经济发展争取更长时间，提供更宽广的回旋空间。但当前，中国经济已转向高质量发展，这就要求劳动力产出更加高效，劳动力质量更高。要想有效推动中国经济持续发展，就必然需要庞大的人口规模，必须正视人口总量持续缩减的趋势，对当前及未来人口负增长的形式给予高度重视。

2013年以来，中国不断对生育政策进行调整，其包容性不断增强，目前所实施的三孩政策已经能够满足大多数夫妇在生育方面的需求和愿望。但纵观两孩政策所产生的实际效应，只靠生育政策的放宽和调整是远远不够的，想要有效控

^① 国家信息中心. 我国人口走势及在全球格局中的变化[R/OL]. (2023-01-28) [2023-03-09]. http://xxzx.fujian.gov.cn/xxhjs/xxhdt/202301/t20230128_6098587.htm.

制生育率，还需要制定和出台与生育政策相匹配、相契合的社会经济政策体系。2021年7月出台的《中共中央 国务院关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》中，已经制定了相对较为详细科学的政策和措施，需要积极推动该决定的实施和落地，应当构建更加科学合理的社会环境和制度体系，从而推动人口长期稳定发展。

第二节 我国人口老龄化面临的主要问题和特点

一、人口老龄化面临的问题

改革开放以后，国家出台了相关政策和法律法规，用以维护老年人的合法权益，加强思想教育，树立尊老爱幼的风尚，基本建立了医疗、养老等保障制度，推动了老年文化、卫生、体育、福利、教育等相关事业的发展，也不断提升了老年人生活幸福感，提升其生活品质 and 水平。但当前老龄服务工作基础相较而言还存在较多薄弱环节，不能更好地满足现阶段人口老龄化的实际需求。主要问题如下。

一是人口老龄化的认知还相对不足。我国经济虽然已经取得了较大的进步和发展，但不可否认的是目前经济还不够发达，在这种情况下迈入老龄社会，应对人口老龄化问题的经济实力相对较为薄弱，导致老年服务设施、社区管理工作等还存在不足，面临的整体形势比较严峻。

二是养老保障体系还不够科学和完善。中国的老龄化速度较快，使得抚养结构发生了根本性的转变，已建立的养老保险制度相对较为迟缓，在这种新情况下，更是面临着较大的压力。一方面，领取养老金的人口数量迅速增多，而缴纳养老金的人口数量却迅速减少，使得供需之间的矛盾相对较为突出，用于支付养老金的资金压力相对较大，且呈逐年增加的趋势。另一方面，城乡二元经济结构模式使得养老保险制度的覆盖面相对较窄，只是在城镇落地和实施养老保险制度，而很多农村老年人还没有被纳入社会养老保险体系中。2009年开始，新型农村养老保险制度已经开展试点，进入探索发展阶段，因此加强对这一制度的优化和完善势在必行。