


积极应对人口老龄化


乔尚奎 著

 中国言实出版社

十三届全国人大一次会议《政府工作报告》学习辅导

积极应对人口老龄化

乔尚奎 著

 中国言实出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

积极应对人口老龄化 / 乔尚奎著. -- 北京 : 中国言实出版社, 2018.3

ISBN 978-7-5171-2729-1

I . ①积… II . ①乔… III . ①人口老龄化—研究—中国 IV .
① C924.24

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 061406 号

出版人：王昕朋
总 监 制：朱艳华
责任编辑：任九光

出版发行 中国言实出版社

地 址：北京市朝阳区北苑路 180 号加利大厦 5 号楼 105 室

邮 编：100101

编辑部：北京市海淀区北太平庄路甲 1 号

邮 编：100088

电 话：64924853（总编室）64924716（发行部）

网 址：www.zgyschs.cn

E-mail: zgyschs@263.net

经 销 新华书店
印 刷 三河市祥达印刷包装有限公司
版 次 2018 年 4 月第 1 版 2018 年 4 月第 1 次印刷
规 格 850 毫米 × 1168 毫米 1/32 0.5 印张
字 数 7 千字
定 价 6.00 元 ISBN 978-7-5171-2729-1

积极应对人口老龄化

人口老龄化是人类社会发展到一定阶段后的客观趋势和规律。当前和今后较长时期，我国人口老龄化形势严峻，对经济社会各方面影响深刻。必须高度重视，采取积极有效的措施，及早应对、科学应对、综合应对，努力实现人口老龄化条件下经济社会持续健康发展。李克强总理在十三届全国人大一次会议上所作的《政府工作报告》中强调，要“积极应对人口老龄化”，并对发展养老服务、完善养老保障体系作出部署。我们要深入学习领会，全面贯彻落实。

一、我国人口老龄化形势严峻

人口老龄化是我国面临的一个重要国情。1999年年底，我国60岁以上老年人口的比例首次超过10%，正式进入老龄社会。截至2017年年底，我国60岁以上老年人口达2.4亿，占总人口的17.3%，其中65岁以上老年人口1.58亿，占总人口的11.4%，是世界上人口老龄化程度比较高的国家之一。同世

界上其他国家相比，我国老年人口数量最多，老龄化速度最快，应对人口老龄化任务最重。人口老龄化形势的严峻性、复杂性主要体现在以下方面：

第一，我国人口老龄化呈现“三超”特点。一是超大规模。我国是世界上第一人口大国，也是第一老年人口大国。预计到2025年我国老年人口将达到3亿，2033年突破4亿，大约每10年增加1亿。2053年达到峰值4.87亿，比现在美、英、德三个国家人口总和还要多。二是超快速度。根据联合国预测，2000—2050年，全球人口老龄化水平将从10%提升到22%，上升12个百分点，同期我国人口老龄化水平将提高24个百分点，是世界平均速度的2倍。三是超重负担。随着老龄化、高龄化深入发展，我国人口总抚养比将从目前的50%左右，提高到2053年的103%，届时将出现1.5个劳动年龄人口抚养1个老年人的局面。

第二，我国人口老龄化属于典型的未富先老、未备先老。发达国家一般是在人均GDP达到5000美元甚至10000美元以上时进入老龄社会的，而我国进入老龄社会时人均GDP不足1000美元，人口老龄化进程明显超前于经济社会发展水平。目前，我国应对老龄化挑战的经济基础还比较薄弱，全社会老龄化意识还不强，社会保障制度和养老服务体

系还不完善，尚未做好应对人口老龄化的充分准备。特别是，发达国家在较长时期内分阶段出现的老年人经济供养、医疗保健、生活照料等问题，将在我国较短期内集中爆发。我国人口老龄化的快速发展，与工业化、城镇化相伴随，与家庭小型化、少子化相叠加，与经济社会结构调整相交织。我们应对人口老龄化的任务异常艰巨。

第三，人口老龄化将深刻影响经济社会各个方面。人口老龄化意味着充足、年轻、低成本的劳动力供给局面将发生变化，并且将导致国民储蓄率下降，不利于投资和资本积累，这些都对经济增长具有负面影响。从社会保障和社会管理方面看，养老保险缴费者和领取者的比例将会降低，对养老保险制度可持续发展带来较大冲击，各级财政对养老保险的补贴压力会越来越大。同时，人口结构的改变将重塑公共资源分配格局，容易诱发代际矛盾。由于老年人思想更加多元化，居住方式日益独居化、空巢化，部分老年人长期脱离单位、家庭和子女，如果服务管理跟不上，极易产生新的社会问题。如何加强老年人服务管理成为紧迫的课题。

二、以积极的态度和行动应对人口老龄化

对我国人口老龄化的严峻形势，要有深刻认识和充分估计，真正从思想上重视起来，以更加积极

的态度面对老龄化，以更加积极的行动应对老龄化。

一要以全新理念积极应对老龄化。对人口老龄化要用全面、客观、系统的观点来看待。所谓全面，就是既要看到人口老龄化带来的挑战和风险，也要看到机遇和有利条件。比如，人口老龄化虽然伴随劳动力供给减少，但有利于减轻就业压力，也能倒逼产业转型升级；老年人中不乏拥有丰富知识、技术、经验的老专家、老学者、老技术人员，仍然是我国经济社会发展宝贵的人力资源财富。所谓客观，就是要认识到人口老龄化是人口转变（即人口再生产类型从高生育率、高死亡率、低自然增长率向低生育率、低死亡率、低自然增长率转变）的必然结果。欧洲一些国家早在二战结束时就已进入老龄社会，日本于上世纪 70 年代进入老龄社会，发展中国家人口老龄化的趋势也不可避免。可以说，人口老龄化是人类社会发展到一定阶段的客观必然，是不以人的意志为转移的。所谓系统，就是不能片面地把人口老龄化问题简单等同于老年人问题，认为只要把老年人的养老、医疗、服务等问题解决好就够了。人口老龄化问题涵盖全社会、全人群及人的全生命周期，也与生育、就业、社会保障政策和经济增长等密切相关，是一个影响全局的重大战略问题。必须引导全社会以全面客观系统思维，着眼于未来 50

年甚至更长时间，从战略和全局高度积极应对人口老龄化，努力将人口老龄化的挑战降低到最小，化挑战为机遇、变压力为动力，成功实现经济社会的长期繁荣发展与亿万老年群体福祉改善的双赢局面。

二要坚持走健康老龄化的路子。人的平均预期寿命反映的只是生命的长度，而不代表生命的质量。长寿而不健康，才是老龄社会真正需要关注的重大问题。积极应对人口老龄化，要坚持走“健康老龄化”的路子，尽可能使老年人在身体、心理、生活能力上都保持健康状态，延长健康预期寿命，提高他们的生活生命质量。要着眼健康老龄化需求优化医疗卫生服务体系。适应人口老龄化要求，更加重视慢性病防治和健康管理，将医疗卫生资源合理地在预防保健、疾病治疗、康复护理等环节分配，加快实现从“以疾病治疗为中心”向“以健康维护为中心”转变，切实扭转“重治疗、轻预防、轻健康管理”的倾向。要树立全生命周期健康管理的理念，使健康管理服务贯穿从妊娠生育到儿童期、青年期、成年期和老年期各个生命阶段。要以健康老龄化有效降低经济社会成本。不健康是老龄社会最大的成本。从医疗服务需求看，老年人慢性病患率率和人均医疗费是国民平均水平的2—3倍，人口老龄化将导致医疗卫生服务需求和医疗保险基金支付

大幅增加，给医疗保障体系可持续性带来挑战。从养老服务需求看，目前我国失能半失能老年人已达4000多万，随着失能半失能老年人、高龄老年人、独居和空巢老年人越来越多，对养老服务的需求将持续增加。唯有实施健康老龄化，提高全体国民的健康水平，才能从源头、从根本上降低老龄化的健康成本。要在健康老龄化促进中培育形成新的经济增长点。随着老龄社会发展，与老年人相关的产品、服务将形成许多新的产业和经济增长点。特别是健康领域，从全人群的健康教育、健康管理、健康保险，到老年人的医养服务、长期照护、康复辅具等，都有着巨大消费需求和广阔发展前景，产业发展潜在市场规模巨大。比如康复辅具，目前全球市场有近7万种康复辅具，我国仅有500余种。据测算，我国仅基本型辅具的需求每年就达6亿件、价值上万亿元，称得上是“小辅具大产业”。大力实施健康老龄化，将为健康产业发展打开空间，推动其尽快成长为国民经济重要支柱产业，为经济发展注入新的强劲动力。

三要抓住重要窗口期积极应对人口老龄化。

“十三五”时期，我国平均每年新增老年人口600多万，仍属于增长较慢的时期；劳动年龄人口保持在9亿以上，社会抚养负担仍相对较低。从2020年

到 2030 年，我国将进入加速老龄化阶段，届时老龄化挑战将日益严峻，应对难度大大增加。同时，目前我国企业职工基本养老保险基金累计结存 4 万多亿元，全国社保基金管理的资产总额也超过 2 万亿元。“十三五”时期，养老保险基金运行将保持总体平稳，再加上财政补贴，仍是收大于支、略有结余，不仅可以确保当期养老金按时足额发放，而且有条件继续做大基金积累，为将来支付高峰期的到来做好战略储备。此外，“十三五”时期，我国经济仍将保持中高速增长，应对人口老龄化的物质条件将更加充裕；随着全面深化改革深入推进，我国的社会保障制度和养老服务体系将更加健全，生育、就业、健康等方面重大政策不断完善，这些都将为应对人口老龄化提供重要制度保障。只要我们紧紧抓住用好“十三五”时期宝贵时间窗口，积极主动作为，就一定能为成功应对老龄化做好充分准备。

四要加强顶层设计积极应对人口老龄化。积极应对人口老龄化的事关国家发展全局和亿万百姓福祉。必须按照及早应对、科学应对、综合应对的要求，加强顶层设计。特别是要增强前瞻性和战略性，综合研判，不能只看眼前问题而不重视未来趋势；要统筹谋划、系统施策，不能“头痛医头脚痛医脚”。要加快制定积极应对人口老龄化中长期规划，进一

步明确今后较长一段时间的战略目标、重点任务和重大政策，为积极应对人口老龄化提供基本遵循。同时，要以积极的舆论引导营造良好社会环境，在全社会倡导树立“积极老龄观”，使全体公民以积极的态度看待老年人和老龄社会，形成“人人都会老、家家有老人”的普遍预期，主动为老年期的到来提前做准备。

三、积极应对人口老龄化需要加快补齐的几个“短板”

做好积极应对人口老龄化的各项准备，应对未备先老的挑战，要抓紧补齐几个方面的突出“短板”：

一要加快健全养老保障“三支柱”体系。目前，由政府主导的城镇职工和城乡居民基本养老保险一支独大，提供了约 67% 的替代率。作为“第二支柱”的企业（职业）年金，目前只有一些大企业建立了这项制度，约 2300 万人参加，仅占参加社保人口的 7% 左右。“第三支柱”个人储蓄性养老保险和商业养老保险发展更加滞后，全国仅积累了 2000 亿元左右。如果“三支柱”养老保障体系这个短板不尽快补齐，未来养老金的风险敞口可能会较大。下一步，要加快健全养老保障体系，深入推进养老保险制度改革。继续完善社会统筹与个人账户相结合的城镇职工基本养老保险制度。进一步规范职工和城乡居

民基本养老保险缴费政策，健全参保缴费激励约束机制。推进养老保险全国统筹，建立企业职工基本养老保险基金中央调剂制度，提高基金使用效率。推进养老保险基金投资运营，努力实现基金保值增值。积极稳妥推进划转部分国有资本充实社保基金。逐步建立待遇正常调整机制，统筹有序提高退休人员基本养老金和城乡居民基础养老金标准。加快发展企业（职业）年金，鼓励发展个人储蓄性养老保险和商业养老保险。

二要多渠道增加养老服务有效供给。“居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合”，是适合我国国情、发展阶段和传统养老习惯的养老服务模式。然而，目前各类养老服务的供给都严重不足，服务质量也亟待提高。社区和居家养老方面，90%以上的老年人希望在社区和家里享受养老服务，特别是上门服务和护理服务，但由于准入门槛高、利润空间薄、服务人员缺等因素，这方面供给长期发展缓慢、严重短缺。近年来还出现“邻避现象”，一些“嵌入式”小微养老机构，由于受到社区居民抵制而难以落地。机构养老方面，目前我国每千名老人拥有床位数虽突破30张，达到发达国家平均水平，但其中结构很不均衡，存在“四多四少”：即公办多、民办少；城市多、农村少；郊区多、城里

少；普通住养型多、医养结合型少（民办养老机构占比 30%左右，农村敬老院床位占比 40%左右，医养结合型只有约 10%）。养老机构的服务质量总体偏低，政府监管也不到位，有时还发生虐待老人等事件。下一步，要大力发展居家和社区养老服务，加快建设社区日间照料中心、托老所等设施；同时深入推进养老机构公建民营、民办公助等改革，通过降低门槛、落实政策，鼓励社会力量兴办养老服务机构。医养结合方面，实践中存在不少误区，面临医保政策不衔接、准入门槛偏高等问题，还有的地方偏重医养机构的结合、忽视医养服务的结合。下一步关键是要建立养老服务和医疗资源的有效衔接机制，为有医疗需求的老人开辟“绿色通道”。长期照护方面，很多老年人特别是失能半失能老人，对护理服务的需求巨大，但支付能力又普遍较弱，由于我国尚未建立专门针对失能老年人长期照护的费用筹集机制，导致潜在需求巨大而有效需求不足，供需不对接的现象长期存在。现在不少国家都建立了专门的长期护理保险制度，以解决失能老年人护理费用问题。目前，我国虽在一些城市开展了长期护理保险试点，但大多是依托医保资金分担长期护理费用，没有充分发挥商业保险的作用。下一步，在总结试点经验的同时，也要加快探索长期护理商

业保险模式，“两条腿”一起走。

三要高度重视解决农村养老难题。我国农村地区的人口老龄化形势比城市更加严峻。未来较长一段时期，农村人口老龄化程度将始终高于城镇，差距最大是 2033 年，农村比城镇高 13.4 个百分点。到 2050 年前后，农村人口老龄化程度将高达 40%，农村居民中位年龄达到 52 岁。空巢老人甚至空巢村越来越多。现在，部分农村地区已经出现“生产缺劳力、抗灾缺人手、管理缺能人、村庄空心化”的现象，这一问题今后可能更加突出。特别是，目前养老资源主要集中在城市，农村严重不足，是最薄弱的环节。除经济较发达的少数省市外，大多数农村老年人每月只能领取 100 元左右养老金；农村“五保”老人分散供养标准偏低，承担集中供养任务的农村敬老院、福利院也大多条件简陋；农村老年人能够获得的社区照料、机构服务、精神文化服务都非常匮乏。下一步应加快城乡统筹，适当加大对农村养老服务的投入力度，促进基本养老公共服务均等化，逐步缩小城乡差距。特别要结合农村实际，鼓励发展农村幸福院、养老大院等互助养老模式，充分发挥基层党组织、村民委员会、老年人协会作用，以及农村社区综合服务中心、文化服务中心、村卫生室、农家书屋等设施的作用，为老年人提供各类养老服

务。这方面一些地方做了有益探索，比如，安徽安庆市通过引入市场机制，把企业、老年服务对象、家庭成员和社会服务力量紧密联系起来，以会员制形式搭建了农村养老服务平台，又通过发展当地特色优势产业为养老服务提供支撑；铜陵市发挥老年人协会作用，通过大力弘扬孝心孝道文化、与老年人子女签订赡养协议、组织互助养老和志愿者服务等形式，有效解决了农村养老难题。对各地好的经验要及时总结推广。

四要全面推进适老化宜居环境建设。过去较长时期，由于城市建设中没有老龄社会意识，许多基础设施和住宅都是按照成年型社会的需求设计和建设的，进入老龄社会后迫切需要进行适老化改造，为老年人提供更加便利的生活出行条件。这方面我们的“欠账”很多，比如上世纪七八十年代修建的6层以下楼房中，约80%没有安装电梯，老年人上下楼非常吃力，不得不成为“室内老人”；很多城市道路和公共场所出入口没有无障碍坡道和扶手，无障碍卫生间和适老洗浴设施远未普及，造成老年人出行难、如厕难、洗澡难；大量文化产品和公共服务设施标识的字体过小、色彩对比不强，给老年人阅读带来很大不便。这些都严重影响老年人生活质量。要进一步树立和贯彻适老宜居理念，在居住、

出行、公共服务、信息交流等社会生活各方面，规划设计都要充分考虑老年人、残疾人的特殊需求，符合适老化无障碍的要求。政府和社会力量要共同参与，加快老旧楼房加装电梯等适老化改造。新建养老设施必须符合无障碍标准，逐步实现住宅小环境、社区中环境和城镇大环境全部无障碍，加快建设老年友好型社会。

出版人：王昕朋
总监制：朱艳华
责任编辑：任九光



E-政通



专家库



研究网



微信公众号



官网

ISBN 978-7-5171-2729-1



9 787517 112729 1 >

定价：6.00 元