

积极应对人口老龄化 促进人口均衡发展

——全国政协专题协商会发言摘登(一)

全国政协副主席、农工党中央常务副主席何维发言

编者按：

我国人口发展面临老龄化与少子化叠加的双重压力，带来的影响是全面的、深刻的、持久的，必须及时应对、综合应对、科学应对。

7月26日，全国政协在京召开“积极应对人口老龄化，促进人口均衡发展”专题协商会。90多位全国和地方政协委员参会，40多位委员、专家和基层代表发言，100多位委员通过移动履职平台发表意见。现将部分发言整理摘登，敬请关注。

人口问题始终是我国面临的全局性、长期性、战略性问题，人口发展是关系中华民族发展的大事情。结合调研和委员发言，我谈三点认识体会：

一、充分认识实施积极应对人口老龄化国家战略的重大意义。中共中央、国务院下发的《关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》提出，要把促进人口长期均衡发展摆在全党全国工作大局、现代化建设全局中谋划部署。确立积极支持政策体系，明确2025年和2035年人口发展目标。这充分体现了以习近平同志为核心的中共中央统筹人口与发展战略决策的系统性、科学性、连续性，为新时代人口发展工作指明了前进方向、提供了根本遵循。

当前，我国人口发展面临老龄化与少子化交织叠加的双重压力，应坚持问题导向，从中华民族永续发展的战略高度加以认识，采取针对性、有效性系列举措加以推进。

二、准确把握实施积极应对人口老龄化国家战略的推进路径。实施积极应对人口老龄化的国家战略应抢抓机遇窗口期，以促进人口全面发展为目标，从以下方面重点推进：

一是积极发挥老年人口作用。一方面，许多老年人在经验、知识、技能方面具有独特优势，应更好开发利用，让老有所为有实践空间和制度保障，让老年人继续为社会发展做贡献。另一方面，老年社会蕴藏着巨大消费需求，应大力发展银发经济，推动养老事业和

养老产业协同发展。强化公共服务的基础性拉动作用和科技创新先导性驱动作用。

二是完善多层次养老保障体系。坚持尽力而为、量力而行原则，在经济和财力可持续发展基础上逐步提高保障水平，持续加大养老保障、养老服务制度改革，加快推进基本养老保险全国统筹，丰富商业养老保险产品供给。应及时总结试点经验和做法，加快建立国家层面的长期护理保险制度框架。

三是健全基本养老服务体系。坚持居家为基础、社区为依托、机构为补充的定位，构建居家、社区、机构相协调，医养康养相结合的养老服务体系。强化社区平台和枢纽功能，构建智慧康养数据平台，优先发展社区嵌入式养老，支持农村互助养老，时间银

行等养老探索。

三、实施积极生育政策，促进人口均衡发展。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》作出实施三孩生育政策及配套支持措施的重大决策。对照决定内容，全国政协前期诸多建言得以充分体现。推进决定落实，还应持续关注与发力：

一是在宣传引导上发力，加强政策宣传解读，引导社会各界正确认识我国人口发展规律趋向，在全社会形成适龄婚育、优生优育、夫妻共担育儿责任的新型婚育风尚，以凝聚广泛共识，促进政策落实。

二是在政策配套上发力。落实三孩生育政策的关键在于加快推进配套政策体系的建立与实施。坚持系统思维，以政策组合同向发力，合力促进生育潜能释放。

三是在强化落实上发力。应坚持法治思维、改革思路，稳妥做好政策调整有序衔接，确保责任到位、措施到位、投入到位、落实到位。

政协委员发言

全国政协委员，中国社科院世界社保研究中心主任郑秉文：构建多层次养老保障体系

目前，我国已初步构建起以基本养老保险为基础、以企业（职业）年金为补充、与个人储蓄性养老保险和商业养老保险相衔接的“三支柱”养老保障体系。第一支柱即基本养老保险制度，由国家、单位和个人共同负担，坚持全覆盖、保基本。第二支柱为企业（职业）年金制度，由单位和个人共同负担，实行完全积累，市场化运营。第三支柱即个人储蓄性养老保险和商业养老保险。

主要原因是第二、三支柱比重太少。第二、三支柱养老金制度是夯实应对人口老龄化社会财富储备的核心资产，因为养老金第一支柱在中国和绝大多数发达国家都是现收现付制，而第二、三支柱才是积累养老金资产的主要载体。

发展多层次要靠科学的制度设计和配套的财税政策在两方面发力。

从制度设计上讲，首先，第二支柱要最大限度扩大参与率，引入“自动加入”机制，取消雇主缴费归属期，放开个人投资选择权，引入生命周期基金，扩大投资范围。其次，应

尽快公布升级版的第三支柱设计，吸取前期教训，提高税优比例，简化个税抵扣手续，完善产品线，使之覆盖保险、基金、银行理财产品等，个人申请建立第三支柱必须要参加第二支柱的限制条件应该取消。最后，应打通第二、三支柱之间通道，实现双赢，企业年金已运行17年，应坚持一张蓝图绘到底。

从财税配套改革上讲，首先，应建立养老金友好型个税制度，坚持宽税基、简税制、低税率的原则。其次，2019年我国成功实现了分项所得税制向个人综合所得税制的转变，改革还应继续，最终应以家庭总收入为单位进行年终汇算清缴，这是带动家庭成员参与第二、第三支柱养老金体系的重要举措；最后，应尽快增设资本利得税，这是推动发展第二、尤其第三支柱的根本条件。

供及时的健康保障服务。利用互联网和移动终端搭建符合老年人需求的信息服务平台，从身体健康和心理健康两方面提供老年人教育、文娱活动、旅游康养等一体化的服务功能。

三是加强服务设施供给力度。完善社区居家养老服务用房保障，健全社区居家养老服务设施功能，明确配建居家养老服务设施具体标准。大力推进区域性居家养老服务中心建设，通过社会化运作方式，为老年人提供生活照料、关怀访视、心理咨询和应急救援等服务。

四是完善监管保障机制。“互联网+”居家养老平台拥有老人大量生活健康信息，应加强网络安全建设与监管，运营主体要加强对服务主体的审核和管理来保障信息安全。

和持续参与机制，拓宽老年人服务社区的参与渠道，传承关爱互助精神。二是支持有专长的低龄老年人创业。设立“老有所为”创业扶持资金，优先支持低龄老年人创建志愿服务机构，面向老年人的健康服务和面向中小学生的三点钟学校等。支持学有所长的老年人开设工作室，传承文化与技能。

20%—30%。为此建议：

一是各省市尽快建立针对养老的联席办公制度，出台针对老旧小区改造的一事一议、特事特办的政策，加大公建民营政策落地力度，解决老旧小区改造中，原始手续缺失、消防设施配套不到位阻碍申报审批问题。特别是，民政部和消防部门联合开展研究，实事求是，出台一些既保证安全，又能促进养老行业发展的政策。

二是出台政策鼓励从事养老护理员工作。建议教育部在大学设立养老服务与管理专业的本科、硕士和博士学位，国家设立养老护理专业的职称通道，出台对养老护理员补贴制度。

三是建立产业扶持基金，对优秀的养老企业提供投融资担保服务，支持社区养老企业健康发展。

上海市政协常委、提案委员会常务副主任黄鸣：

尽快研究出台国家层面长期护理保险制度顶层设计

在国家各部门支持下，上海进行长期护理保险政策研究，并于2017年开始试点，现已初步形成制度运行的基本政策体系、需求评估体系、服务供给体系和经办管理体系。就国家层面对长期护理保险制度顶层设计，提两点建议。

长护险功能应定位为“长期照护”，淡化“医疗护理”。《关于开展长期护理保险制度试点的指导意见》中明确，长期护理保险是“为长期失能人员的基本生

活照料和与基本生活密切相关的医疗护理提供资金或服务保障的社会保险制度”。上海沿用该概念，通过4年多需求评估和服务对接实践，我们感到“长期护理保险”的本质内涵应当聚焦失能失智老年人的长期照护刚需，既区别于“医疗护理”，又不同于“类家政服务”。为此，定名为“长期照护保险”更为妥当。

强化独立险种的设计理念，明晰明确功能定位。基于目前长护险资金“出身”于医保的情况，在政策设计上，要

全国政协委员，中日友好医院原副院长姚树坤：

优化资源配置 推进医养结合高质量发展

目前，推进医养结合还存在一些问题：一是医养结合标准化建设不足，在机构准入标准、人员上岗资质、服务内容、评估体系等方面存在缺失，部分养老政策中相关规定仍局限于养老和医疗相互独立的状况。二是医养结合机构需要较高投入，但目前社会资本投入医养结合机构积极性较低。三是目前养老机构仍以传统养老院、福利院为主，医院参与医养结

合机构积极性不高，部分基层医疗卫生机构及民营医院存在大量闲置资源没有充分利用。为此建议：

一、进一步加强医养结合标准化建设。研究制定国家层面的医养结合标准体系并在实施中持续改进，完善医养结合机构的准入和退出标准，健全医养结合机构在建筑设计、活动场地、人员配备、护理操作、服务规程等方面的标准规范，确保相关企业与机构有章可循，规范运营。

全国政协人口资源环境委员会副主任，中国计划生育协会党组书记、常务副会长王培安：

实施三孩生育政策的关键是构建生育支持政策体系

当前，影响生育率的关键因素不是生育政策对生育子女数量的限制，而是“不愿生、不敢生、生不出、生不好”的问题。面临的主要挑战有：一是生育意愿显著下降。青年一代延迟婚育、不婚不育现象增加；婚姻家庭稳定性降低；不健康养育观念有所泛滥。二是公共服务明显不足。托幼服务供给不足，0-3岁婴幼儿托育服务十分欠缺；生活成本高，特别是大城市房价和

子女教育成本过高；相关公共服务存在过度市场化倾向。三是性别平等意识偏弱。职业女性常处于工作和家庭的两难选择中；目前我国的产假时间较短，育儿假缺失，年轻父母很难平衡工作与育儿之间的矛盾。为此，建议加快构建生育支持政策体系：

一、将托育服务纳入基本公共服务范围。一是积极构建政府主导、普惠微型托育机构为主体、社会力量广泛参与

厘清与医疗的关系，在服务项目上，要考虑生活照料需求，避免形成“第二医疗保险”误区。可从三方面切入：一要明确缴费性质，从医保基金中划拨的费用就不再是医保基金，而是独立的长护险基金。二要完善缴费机制，探索个人缴费，先期可从降低医疗保险金个人缴纳比例开始，降低部分转为长护险个人缴费。三要引入商业保险，针对保障内容、适用人群、保额、保障期限和保费等要素，开发政策性保险产品，以弥补当前长护险在服务时间、服务项目、支付能力上的不足。商业保险公司可共享评估标准和结果、服务队伍以及服务网络。政府对购买长护险产品的对象给予一定比例资金补贴。条件成熟时，在开发政策性长护险产品基础上，逐步将长护险经办业务交给商业保险公司，政府对其进行监管。

二、完善优惠政策，吸引社会资本投资医养结合机构。逐步将目前医疗卫生和养老服务机构享受的优惠政策覆盖到由社会力量开办的医养结合机构上。根据医养结合机构提供的服务类别、专业程度、服务层次而不是其设立性质来确定税收优惠和补贴标准。进一步在医养结合领域推广政府购买服务方式，培育专业的医养结合机构。

三、加快推进医养资源整合。鼓励有条件的养老机构集团化发展，联合医疗机构提供专业化医疗服务。支持公立和民营医院增设养老、康复床位，待条件成熟后可设置医养结合机构。健全医养结合机构与综合性医院之间的双向转诊机制，建立医养服务智慧化平台，通过电子健康档案实现数据共享，对老年病人实施持续健康管理。

的托育服务体系。二是在出生人口减少、学前教育资源有富余的地区，鼓励“托幼一体化”，推动有条件幼儿园开设托班。三是加强贫困地区婴幼儿照护入户指导，将其列入乡村振兴的重要项目，巩固脱贫攻坚成果，缓解人口发展的区域不平衡问题。

二、构建与国家人口战略相适应的生育保障体系。一是将生育保险范围从与用人单位建立了劳动关系的职工扩展到所有医保参保人群。二是将3岁以下育儿费用纳入专项扣除范围，减轻家庭育儿的经济压力。

三、建立健全家庭友好政策体系，将性别平等落到实处。一是以政策为先导，强调父亲在家庭事务中的责任，促进家庭内部性别平等。二是为职业女性提供带薪、无薪相结合的育儿假、家庭津贴、税收减免等制度，同时减少劳动力市场的性别歧视。

全国政协常委，辽宁省政协副主席，民建辽宁省委会主委武献华：加强互联网+居家养老模式建设

“互联网+”与居家养老服务相结合，既能为老年人谋福利，还能促进居家养老产业发展。但目前还存在以政府为主、其他企业为辅的养老服务体系不完善，产业发展滞后，企业资金不足影响服务质量提升，服务供给单一性与养老实际需求多样性之间不平衡等难点和问题。为此建议：

一是建立以政府为主导的多元主体参与机制。加强顶层设计，通过一系列法规及政策健全完善相关市场。在政府主导基

础上，积极发挥社会组织及专业机构力量，培育成熟的商业模式，通过竞争促进相关产业发展。放宽市场准入门槛，有选择地加大大数据信息资源等开放力度。加大对养老服务产业扶持力度，支持优秀互联网养老企业发展。

二是推进全国性养老服务信息平台建设。构建“系统+服务+老人+终端”的家庭智能看护系统，全方位提供老年人居家的大安全性和保障性服务。利用健康医疗大数据与家庭看护系统进行有机结合，提

全国政协委员，致公党上海市委会副主委，上海师范大学校长袁雯：实施老有所为促进计划 让老有所为成为长者新风范

《中华人民共和国老年人权益保障法》从1996到2018年历次修改，鼓励老年人参与社会发展的八项老年人可自愿和量力从事的社会活动基本未变。我们缺乏对老年友好型社会的重新思考和顶层设计，传统的养老观念仍然是老龄事业发展的关注重点，使老有所为更多体现在理念和文本中。缺机会、缺认可、缺激励，使老有所为尚处于自

发状态。为此建议：

一、实施“老有所为”促进计划。建议由民政、教育和人社部门牵头，将“老有所为”纳入各级老龄事业规划，落实专项经费，制定专项计划。一是促进老年人参与社区志愿服务。采用政府购买服务等资助方式，支持各类社会组织、各类学校和教育机构，聚焦后代照护、老年人互助、微环境维护、睦邻关系、社区事务等主题，设计活动

北京市朝阳区政协委员，寸草春晖养老机构董事长王小龙：支持社区养老发展

北京寸草春晖养老机构是专注社区养老的连锁机构，目前全国有将近20家3000张床位。我们采取融合式养老模式，把养老院建在社区或社区附近，一方面收治平均80岁以上的失能、失智等刚需老人，满足他们就近养老需求；另一方面整合社区资源，为居家老人提供上门服务，包括助餐、助洁、助行、助医、心里慰藉等。这种模式的特点是规模小、多功能、广覆盖、低成本、高效能、专业化，深受百姓欢迎。

在实践中，制约社区养老最大瓶颈是，在老龄化程度较深的老旧小区，很难找到符合要求的物业用以改造成社区养老设施。此外，人才严重短缺，年轻人不愿意干，员工流失率高，以及租赁物业融资难等问题也制约了社区养老服务企业发展。

2019年国家发改委推行普惠制养老，民营养老企业有机会获取一些低成本的公建民营物业，大大降低了运营服务成本。公建民营项目基本是政府免费提供的物业，收费价格靠简单市场租赁物业至少低

部委回应

国家发展和改革委员会副主任连维良：

全国政协围绕积极应对人口老龄化，促进人口均衡发展专题协商、建言献策，抓住了人口形势转变这一时代特征，抓住了“一老一小”这一民生重大问题，大家从不同角度提出了很多意见建议，我们将从以下方面抓好研究和落实。

一、着力加大对养老服务产业的扶持力度。“十四五”期间，全社会对养老服务需求快速增加，加快发展养老服务产业十分紧迫，我们将多措并举，大力支持养老服务业加快发展。努力增加中央预算内投资安排，带动地方政府共同支持公益性和普惠性养老服务设施建设。按照“应转尽转”原则，支持一批党政机关和国有企事业单位培训疗养机构转型为普惠养老机构。大力

支持社会力量提供多层次、多样化养老服务。

二、着力培育智慧养老新业态。适应老龄化发展趋势，大力发展银发经济，大力引导开发适老化技术和产品，鼓励互联网行业投身养老服务产业，推动相关数据信息资源共建共享共用，支持优秀互联网养老企业健康快速发展。聚焦老年人“数字鸿沟”问题，坚持“两条腿”走路，保留并不断改进传统服务方式，围绕出行、就医、消费等高频事项推动智能化服务创新。

三、着力发挥社区居家对养老服务的基础支撑作用。大力推动解决社区“场地难”问题，新建居住区按人均用地不少于0.1平方米的标准配建社区养老服务设施，支持公益性、普惠

性、社会化等各类养老服务进社区，鼓励社区服务、普惠型服务、社会化市场服务支撑居家养老，更好满足多种不同层次需求的居家养老服务。

四、着力增加托育服务有效供给。“十四五”时期将新设立中央投资托育建设专项，编制实施托育服务发展专项规划，实现每千人口拥有三岁以下婴幼儿托位数达4.5个以上，总量达600万个以上。

五、着力整体推进解决“一老一小”难题。推动地方制定城市“一老一小”整体解决方案，明确各地“十四五”发展目标、任务、保障机制和扶持政策，坚持保基本、促普惠、市场化多种路径协同发展，推动养老托育一体化规划、一体实施。创新中央投资机制，通过投资支持与整体解决方案实施情况相挂钩，充分调动地方积极性，努力为推动积极应对人口老龄化、促进人口均衡发展作出贡献。