

积极应对老龄化冲击 让老年人安享幸福生活

——聚焦全国政协书院“周周论学”第26期线下活动

本报记者 孙金诚

背景介绍

第七次全国人口普查数据显示，2010年至2020年，我国（大陆地区，下同）60岁及以上人口的比重上升了5.44个百分点，65岁及以上人口的比重上升了4.63个百分点。与2000至2010年相比，上述指标的增幅分别提高了2.51和2.72个百分点。这表明，当我们国家在向现代化奔跑奋进时，也同时进

入了老龄化社会，甚至是进入了深度老龄化社会。

如何应对老龄化冲击？这已成为社会广泛关注的焦点。

8月26日，全国政协社会和法制委员会“老龄社会治理与实践”读书群举行全国政协书院“周周论学”第26期线下活动，围绕“老龄化冲击的应对与思考”和“加快推进社会适老化改

造”主题，社法委和所联系界别的部分委员、专家展开研讨交流。

在交流思想、交汇观点的过程中，与会人员进一步加深了对中国逐步进入老龄化社会的理解，并就着力解决老年人“急难愁盼”、满足老年人多层次多样化需求、提升老年人获得感幸福感安全感提出意见建议。



老龄化来了，我们该如何应对？

人口发展是“国之大事”。近年来，党和国家根据我国人口发展变化形势，作出逐步调整生育政策、促进人口长期均衡发展等重大决策，先后实施单独两孩政策、全面两孩政策、三孩生育政策及配套支持措施，各项工作不断取得新成效。同时需要看到，步入新时代，我国人口发展面临一些深刻变化：总人口增速明显放缓，生育水平持续走低，老龄化程度不断加深。

根据第七次人口普查得到的数据，在人口总量层面，我国大陆人口共141178万人。但是在生产人口比重层面，2020年15—64岁的劳动年龄人口数量为9.7亿人，占总人口比重约68.6%，比2010年减少了3000万人，占比较2010年下降了6个百分点。这也意味着从2010年至今，生产人口比重每年下降0.4个百分点。2025年之后，60、70年代“婴儿潮”时期出生的人口将退出劳动年龄人口群体。到2035年和2050年，中国65岁及以上老年人口规模将分别达到3.46亿和4.49亿，老龄化率将达到20.5%和37.3%。

探索老龄化的中国特色应对之道

“老龄化是人口变动的必然过程，也是经济社会发展的必然结果。”作为“老龄社会治理与实践”读书群导读人，复旦大学老龄研究院院长彭希哲认为，我国人口老龄化形成的主要原因是生育率下降和寿命延长。同时，具有老年人口数量特别大、老龄化速度特别快、老龄化的地区差异较大的特点。

“人口老龄化是人类文明进步的体现，也是今后较长一段时期我国的基本国情。”“老龄社会治理与实践”读书群特邀专家、中国人民大学副校长杜鹏表示，自“十四五”时期开始，我国老年人口总量会由相对缓慢的增长状态转至快速增长，老龄化呈现出未富先老、快速老龄化、城乡倒挂和超大规模老年人口等趋势。

面对扑面而来的老龄化进程和老龄社会的挑战，国家一方面希望通过提高生育率、增加新生儿人口缓解人口老龄化程度，另一方面，积极发展银发经济顺应养老市场发展需求。

然而，在杜鹏看来，鼓励生育政策固然可能减缓老龄化进程，但在短期内，效果并不明显，甚至到2050年，我国老年人口数量都不会受到现行生育政策的影响。因而，“当前乃至未来一段时间内，我们要的主要力量不是鼓励生育，而是要健全养老服务保障体系，探索走一条中国特色的积极应对人口老龄化道路。”

他表示，未来应全面落实国家战略，将老龄事业发展纳入统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局；把积极老龄化、健康老龄化理念融入经济社会发

展全过程；制定长期护理保险、老年人就业的相关法律，通过实践探索不断丰富和完善制度建设；建立评估监测制度，及时反映各种老龄事业和产业的投入产出效果；加强国际交流合作，不断与国际社会交流互鉴。

“目前各方面对鼓励生育重视度较高，从中长期角度看，对实现人口均衡发展非常重要，但可能的负面效应是在社会上会形成对老龄化严重程度和老龄化快速进程的漠视。”彭希哲认为，应当在舆论宣传和政策引导方面尽可能地实现协调和均衡，进一步提升公民对于老龄社会的国情意识。

在彭希哲看来，从2022年开始，中国将进入一个老年人口快速增长持续至少10年的时期。尽管每年将新增大约2500万老年人，对我国的养老服务暂时不会有太大压力，但会对我国的养老保障体系形成巨大挑战，尤其是“现收现付”的基本养老金制度。

多层次多支柱养老更踏实

今年4月，国务院办公厅发布《关于推动个人养老金发展的意见》，推动发展个人养老金，与基本养老保险、企业（职业）年金相衔接，实现养老保险补充功能，协调发展其他个人商业养老金融业务，健全多层次、多支柱养老保险体系，进一步织密织牢养老保障网。

“人口老龄化对经济社会的冲击最大的是养老保险制度，因为养老保险制度最敏感的就是人口结构的变化。”长期从事社会保障和社会基金研究工作的全国政协委员郑秉文表示，在人口红利消失的条件下，养老保险制度必然形成资金缺口，这个缺口可由养老金投资收益予以补充。

“养老金既是民生制度的安排，同时也是经济制度的一部分。我们应该发挥它的双重优势。”郑秉文表示，2020年初中央发布的《国家积极应对人口老龄化中长期规划》提出，夯实应对人口老龄化的社会财富储备。这个举措具有战略性，即通过基金投资收益的“市场红利”来替补消失的“人口红利”。因此，他认为，建立多支柱养老金可以夯实应对老龄化的社会财富储备。

同时，郑秉文也强调，我国养老金第三支柱的选择必须是、只能是普惠型大众养老金制度。他建议参照国际先进经验，个人养老金可以作出制度调整，改为一个“全面参加”的特殊储蓄。

“当前我国养老金第三支柱发展仍处于初级阶段，在替代率、资产规模等方面远低于大多数成熟市场。”同样持续关注社会保障的全国政协委员、对外经济贸易大学国家对外开放研究院研究员、保险学院副院长孙洁指出，当前我国养老金第三支柱存在

的主要问题包括对养老金第三支柱产品定义不明确、养老金融专业投资能力不足、缺乏居民个人养老专属账户体系、第三支柱政策不方便个人参与等。

针对这些问题，孙洁建议，在制度层面，强化顶层设计，扩大养老金第三支柱覆盖范围，探索建立养老金第三支柱专属账户体系，打通“三支柱”之间资金流动的渠道。在政策层面，加大税收、补贴政策优惠力度，出台一揽子强有力的激励政策，扩大养老金和企业年金资管机构的投资范围，提升长期养老金收益率；在产品与服务层面，建立市场化、多元化的养老金第三支柱产品体系，简化购买流程，破除购买障碍。同时，鼓励保险公司深入医疗养老行业，积极提供养老与健康管理服务，打造“保险+医养”产业链。

做好准备安心老去

人人都会老，这是不争的事实。面对老龄化的冲击，我们该如何从当下开始未老先备？如何安心老去？这些问题不仅是渐入老年者的思考，也同样是80后、90后的焦虑。

“老是人生的必然阶段，关键是有没有为此做准备、做好准备？”“老龄社会治理与实践”读书群导读人，盘古智库老龄社会研究院副院长李佳表示，老龄化不是麻烦，不是通过对症下药可以解决的问题，而是一种客观存在的现象，是一种发展趋势。因此，我们需要顺势而行，应势而谋，因势而动，顺势而为。

李佳在《安心老去：面对老龄化冲击的准备》一书中，介绍了老龄化对社会和家庭带来的种种影响和冲击，特别是年轻人该如何知老、备老，从容且不焦虑、平和而不尴尬地实现安心老去。这本书也是“老龄社会治理与实践”读书群的学习书目。

“家庭是解决一老一小问题的枢纽性的主体。”彭希哲表示，作为天然的养老单位，家庭对于老有所养有着独特的优势和现实价值。家庭也应当是养老、孝老、敬老、尊老文化传统和社会环境的最主要的实践者。

“在党的领导和政府主导下带动个体、家庭和社会联动以形成整体性的治理格局，形成‘身—家—群—国—世’相贯通的老龄社会治理中国方案。”彭希哲表示，身即从老年人的“急难愁盼”到“人的全面发展”；家即从“家庭责任”到“家庭建设”；群即从“生活共同体”到“治理共同体”；国即从“老龄事业”到“老龄国家战略”；世即从积极参与全球化到“人类命运共同体”。“总而言之，通过全社会的广泛参与，满足老年人美好生活需要和经济社会的长期持续发展，是中国应对人口老龄化挑战的长期目标。”

社会老龄化了，“适老化”准备好了吗？

老去，是每一个人都要面临的问题。当老龄化趋势避无可避，我们要如何构建一个安心老去的社会？

2022年2月24日，民政部等4部门联合印发《关于推进“十四五”特殊困难老年人家庭适老化改造工作的通知》，提出“十四五”时期支持200万户特殊困难高龄、失能、残疾老年人家庭实施适老化改造。今年的《政府工作报告》也首次提到，推进无障碍环境建设和公共设施适老化改造。

近年来，各部委和各地相继出台政策措施，积极推进社会适老化改造。但总体而言，社会适老化改造仍处于起步阶段，面临认知欠缺、投入不足和缺乏针对性等问题。

“加快推进社会适老化改造”作为此次“周周论学”第二专题，希望通过读书活动，深入分析研讨，推动工作更好落实。这一议题也是全国政协社法委从2021年到2025年，连续五年开展的专项民主监督议题。

老龄化不是问题 不适应才是问题

“当前，我们正面临在‘超级老龄化’驱动下，从年轻社会向老龄社会的大转型。”在盘古智库老龄社会研究院首席专家梁春晓看来，老龄社会转型，是现代性和现代化发展的必然结果。“老龄化本身并不是问题，不适应才是问题，如何解决民生、经济、社会、文化、心理等方面与老龄化的不相适应，才是我们面临的最重大挑战。”

因此，不仅要关注老年人及其变化，更要关注每一个体的变化以及社会层面、社会结构的变化。“如不能从全局角度看待整个社会转型，就不可能很好解决老年人的养老问题。”梁春晓说。

据梁春晓所言，与其他国家相比，中国老龄化具有超大规模、超快速度、超早阶段和超稳结构的特点。因而，中国未来所面临的核心任务之一，是如何使整个社会体系适应人口老龄化和老龄社会，适应从年轻社会向老龄社会的转型。“‘适老化转型’，不仅包括居家和社区，也包括商业、公共设施、交通、信息化及整个基础设施，乃至生产力与生产关系、经济基础与上层建筑等的适老化转型。”

除了增速快，我国老龄人口内部也存在着巨大的差异。中国互联网信息中心第47次报告显示，我国尚有未曾“触网”的老人近1.5亿人。特别是新冠肺炎疫情发生以来各类数字化应用加速普及，如二

维码、健康码、在线购物以及智能手机的广泛使用，许多老年人无法及时跟上，跨越这道“数字鸿沟”。

“数字鸿沟使得中国的老年人的社会参与权重下降。”梁春晓表示，应对数字鸿沟的关键是如何解决不适应。

“建立新的适应老龄化和老龄社会的社会规划十分重要。”他建议，将社会需求转化为制度层面的创新，加强政府、市场和社会的互动，推动构建与老龄化和老龄社会相适应的公共政策，让制度、社会规划或公共政策成为新的数字红利、数字普惠不可或缺的一部分。

“无论是老龄化社会构建，还是适老化制度建设，如果没有法治化作保障，很多制度只能是纸上谈兵，很多好的想法，好的做法也很难推进。”全国政协委员、北京天达共和律师事务所主任李大进表示，“比如适老化改造过程中电梯安装管理难的问题，仅靠政府强制或者社区工作者劝说，事情也许很难解决。但是，当老人需求成为刚性需求时，在法律法规中将其列为优先原则，并予以体现，事情就容易解决一些。”

多方推进适老化改造产业发展

社会适老化改造是积极应对人口老龄化的重要内容。

第七次全国人口普查数据显示，2020年末，我国约有3650万80岁以上的高龄老人，其中约54%的老人现居房屋建成超过20年，约15%的老人现居房屋房龄达到40年。生活在老旧小区的一些老年人，绝大多数在吃住行等方面面临着不便。

“目前，社区居家适老化，主要存在三方面问题。”国家发展和改革委员会社会发展研究所社会治理室主任李璐表示，一是投入大，政府负担比较重；二是居民出资意愿低，多元筹资机制还没有完全建立起来；三是政府补贴政策的针对性不足。“如果把城镇4—6层以上的多层小区全部加装电梯，以及把2000年以前的城镇小区全部加装坡道的话，这两项投资预算约2.44万亿元，即使政府仅投入10%的补贴引导资金，也需要2440亿元。同时，由于政府补贴并不针对老年群体，财政投入的针对性和精准性非常低。”

对于老旧小区适老化的困境，李璐提出三点建议。一是创新筹资方式，推动适老化改造多元化筹资。例如，银行提供低利率、免抵押的信贷服务，投入到老旧小区改

造，或者专项投入到加装电梯和坡道中。二是充分发挥街道和社区的作用，精准筛选适老化改造目标，对高龄特困家庭以及60%—70%居民是老年家庭的小区，优先适老化改造。三是鼓励地方政府推出基本适老化清单、专项适老化清单、自选适老化清单等，并营造适老化市场主体，以产业化发展方式，实施适老化改造。“未来，这种产业化发展方式肯定是市场主流，不仅因为适老化改造市场非常大，而且还能够不断汇集普惠型和保障型的老人。”

保障“一个都不能少”

“在人口老龄化不断加剧的背景下，我国老年残疾人口也不断增长，成为不可忽视的重要群体。”全国政协委员、中国盲人协会主席李庆忠的发言开门见山，直指问题。

据我国残疾人抽样调查数据显示，在8500多万残疾人中，60岁及以上老年残疾人口占全部残疾人口比重的53.24%。

“解决失能老人、残疾老人特别是其中的困难家庭的养老问题是我国养老体系建设中的兜底的问题。”李庆忠表示，国家养老体系建设还存在薄弱环节和短板。“目前全国高龄、失能、失智老年人底数不清，需求评估标准未统一，影响了养老服务的科学合理布局与投放；残疾和失能标准不衔接，导致残疾人托养政策和失能老人养老支持政策不衔接；政府养老服务补贴主要针对机构，对机构服务真正有需求者受到个人经济能力的限制而往往难以获得服务；社区居家养老服务能力不足，在满足残疾、失能老年人的康复和照护服务方面的能力还不够、专业性不强。”

作为一名视障人士，李庆忠建议，尽快建立和完善居家社区养老服务体系和，培养适应个性化养老服务需求的专业资源；研究和制定残疾和失能、半失能托养和养老政策的衔接；大力推动全社会无障碍和适老化公共服务设施建设，特别要规范养老服务机构的无障碍条件；要高度重视养老服务标准体系建设，发挥相关标准的引领和规范作用。

“此次‘周周论学’活动充分体现了委员读书活动与履职工作紧密结合。通过读书切实增强了委员履职实效。”全国政协社会和法制委员会副主任强卫表示，希望委员坚持知行合一、学用相长，全面加强履职本领，担负起新时代的职责任务；把政协乐于学习、勤于学习、善于学习的光荣传统继承好、发扬好，把委员读书活动坚持好、实践好，为推动全民阅读，建设书香政协、书香社会贡献力量。