

坚持以人口高质量发展支撑中国式现代化

——全国政协专题协商会发言摘登（三）

充分认识人口老龄化 给我国发展带来的机遇

全国政协常委、经济委员会副主任 林毅夫

影响经济增长的因素，一方面是劳动力增长率，人口老龄化可能会减少劳动力的增长率，但对经济增长主要是有效劳动力的增长率，有效劳动一方面决定于劳动力数量，一方面决定于劳动力的质量。预见到人口老龄化的到来，基本每个国家都会采取措施提高劳动力的教育质量，所以实际我们有效劳动还在增加，这有利于经济增长，尤其发展新质生产力，靠技术创新发展新兴产业、未来产业，更要依靠劳动力质量。

影响劳动力数量的除了劳动力增长率，还取决于每个劳动力什么时候退休。应根据人均预期寿命延长来调整退休年龄。“十四五”规划和2035年远景目标纲要中已提出对退休年龄要小

步调整、弹性实施、分类推进、统筹兼顾，建议这个政策尽早出台。

人口老龄化对我国经济增长以及有效劳动增加没有多少负面影响。但我们老龄人口数量占世界的25%，如何规划合理的养老体系？建议参照建国初期，在基础医疗体系上的“三大法宝”基础上，针对我国人口老龄化，创建新的“三大法宝”，设立区、县、镇、社区的养老体系，并且倡导社区合作互助养老，再加上由政府支持的养老护理员制度，结合有效市场、有为政府、有情社区、有爱家庭，增加退休老年人的获得感、幸福感、安全感，为其他发展中国家在低收入、中等收入群体出现老龄化的时候提供中国方案、中国道路、中国智慧。

加快在全国普遍建立长期护理保险制度

中国社会科学院世界社保研究中心主任、十三届全国政协委员 郑秉文

2016年我国在15个城市开始试行长期护理保险制度，2020年试点扩大到49个城市。由于试点过程中一些重大问题未有明确规定，各试点地区制度设计的差异性较大，政策“碎片化”现象明显。建议针对长期护理保险制度试点中存在的问题，切实做好制度设计和政策优化工作，加快建立全国性的长期护理保险制度。

建立统一筹资政策。49个试点城市的筹资方式可分为“定额筹资”和“比例筹资”，但无论是哪种方式，其筹资水平都存在非常大的差距。建议尽快规范全国筹资标准，统一规定筹资水平区间，缩小差距水平，体现社会保险的统一性和公平性。

建立独立于医保的独立筹资模式。各试点城市始终沿袭医保基金平移的做法，既不利于医保

制度资金的可持续性，也不利于长期护理保险的可持续性。建议尽快建立独立的筹资制度，加大财政投入力度，合理分担个人、单位和财政的筹资责任。

对护理服务模式应统一提出要求。试点城市已逐渐形成了三种服务模式，即居家上门服务、入住机构护理、提供现金给付。建议对服务模式提出基本要求，避免长期护理保险蜕变成“第二养老金”，尽快提高长期护理服务市场化供给程度，尤其是大力鼓励发展上门护理服务体系。

建立全国统一的长期护理服务制度。目前的长期护理服务难以充分满足护理需求，建议尽快结束试点，适时建立全国统一的长期护理保险制度，将兜底性、普惠性、可持续的长期护理保险制度推向全国。

大力发展养老金融

促进实施积极应对人口老龄化的国家战略

全国政协委员、经济委员会副主任 余蔚华

加强顶层设计，推进有效市场和有为政府更好结合。建议：一是做好顶层设计，制定更具针对性的政策措施。比如，健全鼓励对养老产业信贷投放的财税引导政策和风险补偿机制等，引导金融机构开发符合养老产业需求的产品和服务，解决市场激励不足问题。二是建立统一的养老金融业务指标体系和统计标准，明确监管规则，促进金融产品规范发展。

完善养老金融服务体系，增加养老资源储备。我国人口老龄化呈现未富先老特征，养老资源储备严重不足。建议：一是简化优化企业年金的建立、领取等流程和条件。二是加大个人养老金制度的政策激励。三是统筹推进三大支柱发展。

拓展养老金投资方向，支持长期保值增值运营。建议：一是采取有力政策措施，为养老金找到更多投资方向，支持相关机构畅通养老金运营长期保值增值之路。二是养老金主管部门在考核运营机构时，提高相对收益和长期收益的权重。从过往企业年金情况看，短期考核会导致年金组

合的权益仓位非常低，没有分享到资本市场长期增长的收益。

推动金融创新，促进金融与养老服务 and 养老产业融合。建议：一是请有关部门与市场机构一起，找到一条符合我国实际的促进养老租赁、住房租赁等金融服务创新之路。二是完善护理险政策体系，健全资金筹集机制，扩大长期护理险覆盖面。三是创新担保方式，拓宽抵押担保物的范围，通过贴息贷款等方式，引导社会资本进入养老服务领域，培育一批品牌化、连锁化、规模化养老服务产业。

健全完善有关保险法规，促进开发老年人力资源。建议：一是通过修订有关法律法规，在老年人劳动报酬获取、工伤认定方面给予保障。现行老年人权益保障法有规定应当发挥老年人的专长和作用，但只是原则性的规定，在法律层面缺乏具体的举措和相应的规则来保障。二是总结上海等地试点“沪助养老时光汇”“时间银行”的做法，推动低龄健康老人从事有关老年人服务。三是通过早减晚增、长缴纳多数得等养老保险政策，支持企业雇用或保留老年员工。

积极应对人口老龄化

大力发展银发经济

全国政协委员、辽宁大学副校长 李宇鹏

纵观国际上银发经济走在前列的国家，产业发展有四个共性特征：一是针对性强，深度聚焦专属的适老化产品或者服务；二是科技元素非常突出，运用成熟的科技元素和前沿科技手段，保障了产品和服务的高精准的功能性；三是针对老年人的情感需求的关怀都非常关注，用户的友好性不只在满足对功能的需求，更兼顾和关注心理方面的需求。四是一旦形成品牌市场占有率比较高，非常稳定，与老年人群消费理念比较成熟、忠诚度较高有关。

我国刚刚步入中度老龄化阶段，银发经济尚处于发展初期，为推进我国银发产业发展，以深化供给创新和供给效能为抓手，扩大内需，开拓国际市场，加快形成新质生产力，特提出以下建议：

推进完善产业规划，丰富品类图谱，鼓励相

关部委设立研究老年人群需求清单的专项，梳理适老化产品品类和细分市场，汇总成果形成适老化产品品类规划图谱，为完善产业链，推进产业发展提供有效指导。

鼓励地方依据图谱结合区域科技特色和优势资源布局发展银发产业园，为形成区域主打品牌和差异竞争优势提供合理化引导。鼓励产业园区吸引科技型企业进入银发产业，鼓励以人为本的做法，推动低龄健康老人从事有关老年人服务。工业设计理念一般是按照需求导向来设定产品的设计边界条件和功能定位。

推进适老化产品展示基地建设，促进示范基地与文旅行业、商业中心跨界结合，为优秀的产品提供集中展示和有温度的体验式服务，同时融体验、休闲、娱乐于一体，为推广市场占有率发挥放大器的作用。

多措并举促进养老助餐可持续发展

全国政协委员、天津市政协副秘书长 丁梅

俗话说“民以食为天”，发展老年助餐服务是实现老年人原居养老意愿、推进社区居家养老服务的重要民生工程，是实施积极应对人口老龄化国家战略、增进老年人福祉的重要举措，也是建设美好社区的应有之义。

正确发挥政府主导作用。发展养老助餐作为公益性、普惠性的社会公共服务，是各级政府的应尽之责。但主导并不等于包办，政府的主导作用主要体现在规划和政策方面，因地制宜优化老年食堂布局，尽量依托现有养老机构、社区食堂、大型社区连锁餐饮服务网络等，实现规模效益，防止盲目建设、难以后继。支持具备资质的各类经营主体平等参与服务、平等享受政策。

坚持有偿服务、适度普惠的原则。采取差别化的补贴政策，引导老年人及其家属正确认识自身所应承担的责任。积极构建线上线下融

合发展的养老助餐服务网络，采取多样化方式，切实提升养老助餐服务的便利度和可及性，从而增强老年人及其家属购买服务的意愿。

完善运营模式，增强“造血功能”。大力支持养老助餐服务机构规模化、连锁化、标准化经营，积极推广集约化经营模式。积极开发适合老年人健康和营养需求的特色品牌，创新信息化系统。积极探索养老助餐机构食品安全责任和人身安全责任保险机制，增强抗风险能力。

积极引导公益慈善和志愿服务力量。鼓励和引导公益慈善组织、爱心企业和人士以慈善捐助等方式参与养老助餐服务，助力养老助餐事业发展。积极探索“志愿助老+助餐服务”的模式，以党员干部、社区工作者、低龄老年人等群体为重点，培育助餐志愿者队伍和互助组织。

加快发展银发经济

全国政协委员、南方科技大学副校长 金李

发展银发经济是坚持以人民为中心的发展思想、满足老年人群多层次服务需求的战略选择，积极应对人口老龄化，推动人口和经济社会高质量发展的重大举措。党中央、国务院已经对发展银发经济作出部署，建议从以下几个方面抓好落实。

加强系统谋划。全面把握人口老龄化给经济社会发展带来的机遇和挑战，坚持应对人口老龄化和促进经济社会发展相结合，坚持满足老年人需求和解决人口老龄化问题相结合，努力挖掘人口老龄化给国家发展带来的活力和机遇，深入贯彻落实积极应对人口老龄化国家战略，着力推进各领域各行业适老化转型升级。

增强消费能力。扩大社会养老财富储备，扩大个人养老金试点，丰富养老理财产品，开发更多有针对性的长效养老理财产品，加强对养老理财产品的监管，守护好老年人的钱袋子。

促进科技创新。完善科技创新的金融支

持，确保财政补贴资金的一定比例用于支持银发经济的科技创新，尤其以科技手段应对护理人力缺失问题。鼓励科技企业和康养机构合作研发先进养老科技。支持人工智能大模型企业拓展家庭等民生领域应用，高效匹配和满足不同老年群体的生命健康、陪伴护理等高品质生活需求。

完善融资机制。加强金融信贷支持，促进社会资本有序进入养老相关产业，贷款适当向缺乏资金的养老领域倾斜，参照老年助餐的办法，对养老企业给予一定的利息补贴，降低其融资困难和融资成本，适当提高社会资本投资老龄产业的回报预期和投资信心。

盘活已有资源。建议在有条件的地区试点，政府批量收购空置房产并提供税收、融资等优惠，吸引社会资本以轻资产模式打造异地康养园区，优先针对周边大城市老人，在解决房屋空置问题的同时，也给当地带来新的产业和就业，打造经济增长新动能。

破除体制机制障碍

深入推进老有所为

全国政协委员、人口资源环境委员会副主任 王建军

老有所为是实施积极应对人口老龄化国家战略的内在要求，也是人口高质量发展的重要体现。2023年年底，我国60岁以上老年人口虽已达到2.96亿，但被称为黄金十年的60—69岁低龄老年人占老年人口总数56%以上，达到1.5亿之多。同时，我国人口预期寿命延长，低龄老年人健康状况改善、受教育程度提高，经历经验丰富，老有所为意愿上升。就此提出三点建议：

精准对接需求，健全公共服务体系。建议

抓住发展机遇，借鉴国际经验，贯彻以人口高质量发展支撑中国式现代化需要，加快制定完善促进老年人老有所为的支持鼓励政策，大力发展老年教育，搭建老年人人力资源供需对接的信息化平台，建立全国老年人才信息库，建立老年人才市场，畅通志愿服务渠道，扩大和升级“银龄行动”，加强对老年志愿品牌建设和财政支持，为老有所为提供便利，充分释放人口红利。

创新慢病综合防治模式

助力人口高质量发展

全国政协委员、北京市卫生健康委员会主任 刘俊彩

慢病是目前人类最大的健康威胁，也对我国人口高质量发展产生了严峻挑战。特别是随着社会老龄化的进展，慢病负担持续增长。长寿其实不是我们的最终目标，健康的长寿才是我们最终的追求。因此提出四点建议：

多病共防，推动慢病全周期防治。联合患者所在社区，联合社区卫生服务中心同步开展比如用药指导、健康随访，从而形成全链条、全周期的慢病综合管理，探索慢病患者数据纳

入全民健康信息平台，通过海量大数据提取有效信息，转化为预防、诊断、治疗疾病的工具。

以健康产业发展助力全社会的广泛参与。慢病防治离不开全社会各方面的参与，社会力量参与慢病风险的筛查，能够极大地助力慢病综合防治。

以青少年的心理健康为重点拓展慢病防治的新内容。心理健康已经成为慢病防治的新领域，需要更多关注与支持。尤其针对青少年精神健康问题，建议更好建立学校、家庭、社会三方联合防控的工作模式，并且将三方联控模式真正落地。

■ 部委回应

民政部副部长唐承沛：

关于养老模式创新问题。习近平总书记高度重视养老服务发展，多次作出重要指示批示。民政部认真贯彻落实党中央决策部署，注意吸收政协委员、专家学者的建议，深入开展调查研究，会同相关部门研拟进一步推进养老服务改革发展的政策措施。下一步我们将认真吸纳各方面意见建议，抓紧推进相关工作。

关于促进养老助餐可持续发展。民政部将联合相关部门，深入推进老年助餐服务行动：一是进一步完善、细化政策措施。重点指导各地立足现有工作基础，尽力而为、量力而行，科学确定目标任务、实施步骤和具体措施，重点落实好设施场地、多元投入、税费减免等各项支持政策。二是因地制宜、突出重点。结合各地实际，优先帮助刚需老年人解决就餐需求，统筹兼顾其他老年人就餐需要，促进老年助餐服务可持续发展。三是培育推广典型经验。指导各地突出抓好“助”字，为老年人提供方便快捷的服务。四是推进信息化建设。指导开发老年助餐服务的智能终端和相关信息平台，加强数据采集、整合与共享，促进供需精准对接。

关于推动老有所为。民政部、全国老龄办将进一步推动形成共识，完善政策举措，协调相关部门开展清理阻碍老年人继续发挥作用的的不合理规定。“银龄行动”是推进老有所为的重要抓手，将就深入开展新时代“银龄行动”制定实施举措，形成一批重点项目，搭建好对接匹配的信息平台。

人力资源社会保障部副部长俞家栋：

关于建立统一完善的生育假期制度。目前，生育假期包括产假、生育奖励假、男性陪产假和父母育儿假。产假全国统一规定98天，由生育保险基金支付。将与有关部门充分论证、深入研究，进一步完善相应的假期制度。

关于加强立法，消除就业和职业性别歧视问题。我国的劳动法、就业促进法、妇女权益保障法等法律法规都明确规定女性享有平等的就业权。妇女权益保障法还细化了就业性别歧视的判定标准，明确招聘中不得限定性别或性别优先，不得询问妇女婚育情况，不得将妊娠测试作为入职体检项目，不得将限制结婚、生育或婚姻、生育状况作为录用条件，同时将就业歧视行为纳入到劳动保障监察法的执法范围。将加大日常监察执法和宣传普法力度，切实保障女性平等的就业权。

关于促进生育中断就业妇女回归岗位。人力资源社会保障部会同有关部门采取了一些措施，比如在岗位开发方面，鼓励发展适合居家灵活就业的新业态，指导地方推行“妈妈岗”等就业模式，拓宽生育女性就业渠道。在就业服务方面，深入开展“春风行动”等专项服务活动，为包括生育女性在内的重点群体提供人岗对接服务。在职业培训方面，帮助生育妇女实现技能提升。

关于强化人工智能的人才支撑。近期，人力资源社会保障部会同其他有关部门专门出台了《加快数字人才培养支撑数字经济发展的方案》，推出支持数字人才引引留用的一揽子政策措施。将加大行动方案落实力度，与有关部门一起努力加大数字人才培养力度，切实增加数字人才的有效供给。

关于完善劳动法律制度，保障老年人的劳动权益。按照现行的法律法规，超过法定退休年龄的劳动者不能与用人单位建立劳动关系，所以无法享受附着于劳动关系上的一系列权益。对此，探索完善制度，明确部分超龄劳动者工伤保险责任，由用人单位承担的情形。组织有关地方、省市探索超龄劳动者参加工伤保险的办法。超龄劳动者权益问题涉及到相关法律法规的调整，将广泛听取意见，进行充分的研究，适时启动相关的法律修订工作，进一步健全相关法律法规，促进老有所为。

关于加强老年人公共就业服务。目前，国家建立了覆盖城乡的公共就业服务体系，对老年人的就业需求主要有三方面安排，一是取消服务对象年龄上限。二是推进服务适老化改造。三是将达到法定退休年龄还没有按月领取基本养老金的劳动者纳入职业培训补贴和生活费补贴范围。