积极应对人口老龄化

国务院发展研究中心副主任 张来明

前沿探索

编者按 今年的《政府工作报告》提出，积极应对人口老龄化。“十三五”规划纲要更是针对这一问题，提出了若干具体政策措施。“十三五”时期是应对老龄化制度体系建设的重要窗口期，必须抓住机会，加快相关制度建设，通过加大对居家养老和社区养老的支持力度，加快养老保障、医疗以及就业领域的制度建设，加快智能化养老发展等，积极应对人口老龄化。

人口老龄化是当前与今后很长一个时期我国社会的一个重要特征，能否有效加以应对已经成为关系我国未来发展的一个重大问题。

党和国家一直高度重视老龄工作。2000年8月，《中共中央、国务院关于加强老龄工作的决定》对做好老龄工作作出了全面部署。党的十八大报告明确提出，积极应对人口老龄化，大力发展老龄服务事业和产业。党的十八届三中全会提出要“积极应对人口老龄化，加快建立社会养老服务体系和发展老年服务产业”。“十三五”规划纲要强调，开展应对人口老龄化行动，加强顶层设计，构建以人口战略、生育政策、就业制度、养老服务、社保体系、健康保障、人才培养、环境支持、社会参与等为支撑的人口老龄化应对体系。

一

我国的人口老龄化态势极为严峻，相比其他国家，还面临着一些更为复杂的问题，需要下大气力进行应对。这主要表现在以下几个方面。

一是老年人口绝对规模大，高龄、独居空巢、失能半失能等弱势老年人快速增加，养老照料需求巨大。截至2014年底，全国65岁及以上人口为1.37亿，是欧盟同年龄总人口的1.4倍。2010年我国80岁以上的高龄人口规模为1904万人。据预测，2023年将超过3000万，2033年将超过5000万，2049年将超过1亿，平均不足5年就增加约1000万高龄老年人，年均增长210万人。另据“六普”数据显示，生活在独居、空巢家庭中的老人高达6200万，超过老年人口总数的三分之一。有调查显示，部分大城市老年人空巢率高达70%。

二是人口老龄化发展速度快，增加了应对紧迫性。在发达国家，人口老龄化是一个平缓的过程。我国受特殊计划生育政策、生育意愿下降等多种因素影响，人口老龄化速度大为加快。据预测，到2025年前后，我国60岁及以上老年人口占总人口的比例将超过20%，65岁及以上老年人口比例将达到14%左右，进入到深度老龄化社会。也就是说，从2000年进入老龄化社会算起，中国将仅用25年左右的时间走完西方发达国家上百年的人口老龄化路程。如此快速的老龄化，使得政策体系和相关能力建设缓冲时间大为减少，从而极大地增加了应对难度。

三是未富先老，应对老龄化的能力建设受到极大制约。从绝大多数发达国家历程看，进入老龄化社会时，人均国内生产总值一般都在5000至10000美元或更高水平，而中国在2000年进入老龄化社会时，人均国内生产总值刚刚超过1000美元。应对老龄化能力的提高与财力投入密切相关，既需要政府大量的财政投入，也与老人的收入水平和消费能力紧密相关。未富先老的国情，使得我国面临着养老保障和医疗保障水平不高、养老服务投入不足、老人自身支付能力不强影响服务获得性等难题。

四是城乡发展不平衡，农村养老问题十分突出。由于农村年轻人大量流向城市，使得农村常住人口的老龄化程度高于城市。农村老人缺乏稳定的收入来源，老年贫困问题更为突出，同时部分农村老人尤其是失能半失能老人缺乏有效的服务和照料。

五是家庭规模小型化，家庭养老功能弱化。居家养老是绝大多数老年人首选的养老方式。在我国，受特殊计划生育政策、家庭意识变化等多种因素的影响，家庭规模日趋小型化，“四二一”结构家庭日益普遍，1人户和2人户微型家庭数量快速增加。根据人口普查数据显示，我国户均人数由1982年的4.41人下降至2010年的3.10人。家庭规模小型化直接导致其原本的代际支持、养老功能不断弱化。

二

人口老龄化是未来影响我国经济社会发展的长期性重大问题。根据国家老龄委的预测，2013年至2021年是老龄化快速发展阶段，年均增加700万老人；2022年至2030年为老龄化急速发展阶段，年均增加1260万老人，接近当前的2倍，2040年前后，我国将进入超级老龄化阶段。“十三五”时期是应对老龄化制度体系建设的重要窗口期，必须抓住机会，加快相关制度建设。

第一，顺应形势变化，大力倡导积极老龄化。应对人口老龄化是全世界共同面临的问题。在长期实践基础上，国际社会于1999年达成了“积极老龄化”的共识，旨在延长老年人的健康寿命、帮助老年人独立自主，持续参与经济、社会、文化和政治活动，力所能及地为国家、社区、家庭作出贡献，实现“老有所为”。在我国，“积极老龄化”不仅是针对老龄化的严峻形势积极采取举措，而且随着老年人受教育程度、经济独立性和自尊自立愿望的不断提高而成为越来越多老年人追求的目标。因此，应该完善应对老龄化的工作方针，改变简单将老年人摆在被动“接受”服务位置的思路，将老年人的“自立自强”纳入其中。

第二，加大对居家养老和社区养老的支持力度，合理发展养老机构。我国的现实情况和国外经验都表明，居家养老和社区养老是养老服务体系的主体。近年来，一些地方将养老服务体系建设等同于养老机构建设，致使居家养老和社区养老服务发展缓慢，大多数居家养老的老年人得不到适宜服务，很多老年人的生活质量低下。为此，应该切实按照中央提出的“建设以居家为基础、社区为依托、机构为补充的多层次养老服务体系”的目标要求，加大对居家养老和社区养老的场所以及适老化设施的建设和改造投入，建立并完善居家养老和社区养老的服务支持系统，提高居家养老服务水平。同时，应该发挥好养老机构的补充作用，稳步发展机构养老，弱化养老机构床位数考核，注重服务能力提升。

第三，加快养老保障、医疗以及就业领域的制度建设，以适应我国人口老龄化需要。一是加快养老保障制度改革。我国的养老保障已经实现了制度上的全覆盖，但仍存在着资金平衡压力较大、城乡居民保障水平较低的问题。未来，在城镇职工养老保障方面，应该逐步落实“坚持精算平衡，完善筹资机制，分清政府、企业、个人等的责任”以及“实现职工基础养老金全国统筹，建立基本养老金合理调整机制”的要求，尽快实现基础养老金全国统筹以平衡地区间养老压力，并通过完善精算平衡机制以解决赡养率过高带来的资金平衡压力。在城乡居民养老保障方面，应该通过稳步提高保障水平、改革完善宅基地和承包地等土地流转机制、确保农村老人的土地收益、完善社会救助等多种方式，为城乡老年居民提供基本的经济保障条件。二是适应老年人的需求变化，加快医疗卫生服务体系改革。针对疾病模式转变趋势，强化对各种慢性非传染性疾病的早期干预和管理；加强基层医疗卫生体系建设，加快发展康复护理机构；改革服务方式，逐步推进家庭病床和上门服务、即时服务和主动监测。三是以提高大龄劳动力的劳动参与率为目标，完善就业政策。随着人口老龄化加剧，劳动力会从过剩走向短缺，且劳动力年龄结构会逐步老化，人口红利逐步消减，调动大龄劳动力的工作积极性事关我国经济持续健康发展。未来应该通过实施延迟退休、就业补贴、避免就业歧视、加强对大龄劳动力的培训和就业服务等政策举措，不断提高大龄劳动力的劳动参与率，支撑我国经济持续健康发展。

第四，利用信息技术整合资源，加快智能化养老发展。互联网和智能技术在养老服务领域大有可为。利用信息技术促进养老服务资源整合，能够很好地缓解养老服务人员不足的压力。一是要运用信息和智能技术整合医疗和养老服务资源，促进医养结合。近年来，智能化产品大量涌现，给老年人的生活带来极大便利。例如，在健康领域，各种可穿戴设备快速发展，有些具有健康监测功能，能够帮助老年人进行健康管理，及时发现跌倒等意外情况；有些可以进行定位和追踪，防止老年人特别是患有老年痴呆的老人走失。信息技术和远程医疗技术的快速发展，能够为老年人就近看病提供便利。二是要利用信息技术整合为养老生活服务资源，建立起整合家政、送餐、就医、出行等各种信息的居家养老服务信息平台。三是借助互联网技术，为老年人打造更广阔的参与、沟通平台，促进老年人的经济和社会参与。

此外，还要鼓励市场力量参与老年服务产业发展。老年服务产业发展滞后一直是制约我国养老服务水平提高的重要问题。党的十八大和十八届三中全会都提出了加快发展老年服务产业的要求，国务院也先后出台了《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》《国务院关于促进健康服务业发展的若干意见》，民政部等十部委也发布了《关于鼓励和引导民间资本进入养老服务领域的实施意见》，对老年服务产业发展作出部署。“十三五”规划纲要明确提出，“全面放开养老服务市场，通过购买服务、股权合作等方式支持各类市场主体增加养老服务和产品供给”，这无疑为企业开发和提供养老服务和产品提供了巨大的发展机遇，从事健康养老的企业大有可为。

强化“四个意识” 凝聚发展动力

福建省中国特色社会主义理论体系研究中心

理论在线

中共中央政治局近期召开会议提出，只有增强政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，自觉在思想上政治上行动上同以习近平同志为总书记的党中央保持高度一致，才能使我们党更加团结统一、坚强有力，始终成为中国特色社会主义事业的坚强领导核心。正确理解和强化“四个意识”，是增强党的团结统一的重点所在，也是凝聚发展动力的重要思想保证。

政治意识是增强团结统一、凝聚发展动力的重要基础和全面统领。政治意识首先要求我们必须维护全党的团结统一。在现实工作和生活中，政治意识要求我们必须严格执行党的路线、方针和政策，严格遵守党的政治纪律，在政治上时刻与党中央保持高度一致。任何情况下都绝对忠诚于党、绝对忠诚于人民，坚决贯彻落实党的理论和路线方针政策。只有强化了政治意识，才能真正为实现团结统一和高度一致提供思想基础。

大局意识是增强团结统一、凝聚发展动力的重要要求。大局是指工作和事业发展的基本态势和总体要求，大局意识就是要我们在实践中始终把大局的需要作为思考和解决问题的出发点，所有的言行都要符合大局的发展需要，形成“一盘棋”的整体思想。做到这一点需要解决两个问题：一是正确地把握大局的要求。大局是一个抽象概念，认清大局需要我们经过认真思考和正确概括的过程，把握大局的要求需要我们认真梳理和正确判断。同时，大局也是个相对的概念，它要求我们要学会在比较中正确地识别和把握大局。二是正确处理全局与局部的辩证关系。一方面要心怀全局，以全局为重，同时要兼顾各个局部；另一方面要使各个局部服从全局，要从全局的角度去对待和处理局部问题。在各项事业的发展中，大局意识要求每个人要自觉从整体利益的需求来思考和处理问题，这样才能在统一思想的基础上凝聚更大能量，实现整体的团结统一，以便真正提高整体发展的内在动力。

核心意识是增强团结统一、凝聚发展动力的重要条件。无论是在生活或工作中，核心意识对我们都有重要的指导作用。有了核心意识才能抓住工作中的重点，才能明确具体的发展目标和方向。强化核心意识，就是要坚决维护中国共产党这个中国特色社会主义事业的领导核心。其一，要坚决维护党的领导核心地位。每个党员干部要继续做出不懈努力，必须时刻把这一点作为自己的首要任务。其二，要努力发挥党员的先锋模范作用。其三，要时刻抓住推动工作发展中的核心问题。每个党员的作用是要通过具体工作体现出来的，抓住工作中的核心问题才能有效地促进各项工作的不断发展，为广大人民群众带来实惠，赢得人民群众的真心拥护和爱戴，在人民群众的思想上产生强大的向心力，形成促进各项工作发展的内在动力，这样才能促使中国特色社会主义事业更加繁荣和发展。

看齐意识是增强团结统一、凝聚发展动力的具体保障。一个队伍要整齐，就必须要有明确并为大家公认的标准，人人都能按照这个统一的标准去做，相互看齐。这就需要每个人的心里都有一种看齐意识。培养看齐意识要着眼于以下几点：一是要明确看齐的标准。要与党中央保持高度的一致，具体包括党的路线、方针和政策，党的各项纪律、基本要求和具体规定，党的章程，各种行政法规等，所有这些内容都是衡量每个党员言行的明确标准，每个党员的言行必须符合这些具体内容的规定。二是要从严要求自己。在党纪、党规面前，每个党员要从思想上给予高度重视，时时检查自己的言行是否符合党纪、党规的要求，特别是在衡量自己言行的具体尺度上要从严掌握，绝不能对自己有半点宽容。从严要求自己正是在增强党的团结统一中每个党员应尽的责任。三是要加强理论学习。理论学习能够提高人的认识能力和辨别是非能力，这对于准确地把握正确的看齐标准十分重要。因为是非问题概括起来会较为清晰，但其在实践中的具体表现往往并不简单、直接，只有不断提高理论水平才能透过现象看到本质。同时，理论学习还能在提高人的理论修养基础上使其更加明理，更容易理解整体与局部的辩证关系，从而在强化看齐意识的基础上不断提高与整体相互协调的自觉性，这是增强党的团结统一、使思想中的能量转化为实际发展动力的重要保障。

“四个意识”是一个有机的整体。强化政治意识，要求我们坚定理想信念，坚定对马克思主义的信仰，始终坚持正确的政治方向，在思想上、政治上、行动上同党中央保持高度一致；强化大局意识，要求我们正确处理全局与局部的关系，时刻不要忘记整体利益；强化核心意识，要求我们在工作中要抓住重点问题，时刻不要忘记党和人民的需求；强化看齐意识，要求我们在实践中要与党中央保持高度一致，任何时候都不能偏离正确方向。

（执 笔：孙华玉）

学术经纬

加快推进工业供给侧结构性改革

中国社会科学院工业经济研究所 李晓华

近年来，受世界经济持续低迷、人口红利消退、工资水平持续上涨等因素的影响，我国工业国际竞争力下降，出口增速大幅回落，工业增速放缓。当前，主要依靠需求侧调整已难以解决工业发展中存在的根本性矛盾与问题，需要将政策重心转移到供给侧结构性改革上来，提高投资有效性，培育新供给，优化供给结构，改善供给质量和效率，从而增强工业增长动力，实现高端、高质、高效的可持续发展。

（一）

国内大量未得到充分满足的有效需求为工业供给侧结构性改革提供了基础。当前，我国工业领域供给与需求存在较为严重的错配，一方面是中低端产品的普遍、严重过剩，另一方面是高端产品需要大量进口。此外，我国居民收入水平的持续提高对高品质商品和服务的需求不断增长，产业转型升级也对先进仪器装备、核心零部件、高端服务提出更多的需求。可以说，供给侧改革具有巨大的潜力。

工业要素供给条件的变化要求推动供给侧结构性改革。改革开放以来我国工业的高速增长主要得益于抓住全球生产网络的形成以及发达国家劳动密集型产业离岸外包的趋势，充分发挥了我国劳动力资源丰富和工资水平低的优势，从而形成强大的低成本制造能力。但是随着人口红利的终结和近年来工资水平的持续快速上涨，我国工业传统的价格优势逐步被削弱，一些劳动密集型产业已经出现向更低成本国家转移的现象。基于廉价劳动力的工业国际竞争力已难以维系，必须要对我国工业的要素投入进行重新组合，将人力资源数量和成本优势转移到人力资源质量和素质优势上来，通过全要素生产率的提高来实现工业的可持续发展。

工业领域的供给侧结构性改革是化解资源、环境瓶颈的需要。工业的高速增长在支撑我国整体经济高速增长的同时，也造成了资源、生态、环境的巨大压力，矿石、能源严重依赖进口，原油对外依存度突破60%；土壤、水体和空气的污染严重，大范围的严重雾霾给人民群众的身体健康造成损害。可以说，高消耗、高排放的粗放型增长方式已难以为继。此外，我国出口商品的单位价值与进口商品差距巨大。通过提高工业供给水平，可以采用更先进的装备和工艺提高资源和能源的利用效率、减少污染物和二氧化碳排放、治理既有的环境生态问题；更为重要的是，通过优化供给结构，我国可以在工业产品总产量不变的情况下实现工业增加值的增长，减少对资源、能源的消耗，减轻对环境生态和减排的压力。

（二）

工业的供给侧结构性改革涉及多方面的内容。

其一，要改革产业组织结构。当前我国出现了一批占用大量资源、生产效率低下的“僵尸企业”和规模不经济、技术装备水平落后的落后产能，严重的产能过剩制约了企业健康发展。通过落后产能的淘汰、“僵尸企业”的退出和兼并重组，提高产业集中度，改变恶性价格竞争局面，能够为优质企业腾退出发展的空间，进而改善企业的经营状况，增强企业主动进行供给侧改革的能力。

其二，要改革投入要素结构。经济的增长不仅取决于资本和劳动的投入，人力资本和技术进步才是决定经济长期增长的主要驱动力。因此工业的供给侧改革要通过完善教育体系、加强在职培训等措施培养产业升级所需要的高水平技术人才、管理人才和高级技术工人，推动“大众创业，万众创新”，调动全社会的创新创业热情，提高人力资本和技术对工业增长的作用。积极采用先进的装备、工艺和技术，特别是利用云计算、大数据、物联网等新一代信息技术的成果，促进两化融合和工业的自动化、智能化升级。

其三，要改革产品结构。通过技术创新、商业模式创新和产业业态创新，开发符合消费升级和产业升级方向的新产品，消费品要重视提高产品的设计水平、性能和质量，要重视提高产品的精度、稳定性、可靠性和使用寿命，降低对进口的依赖。

其四，要改革产业结构。重点发展知识和技术密集、资源依赖度低、排放小的高技术产业和服务型制造业，大力培育代表未来发展方向、具有广阔市场前景的战略性新兴产业，降低劳动密集型和资源密集型产业在工业结构中的比重。

通过供给侧改革不断创造和提供新供给，填补国内市场空缺，满足以前未能实现的需求和引致新的需求，实现我国工业在保持中高速增长的同时向中高端迈进。推动工业供给侧结构性改革，还要打出一套有效的组合拳。从短期看，要优先解决好去产能、降成本、去库存、补短板、去杠杆等几大关键问题，优化产业发展环境，使企业轻装上阵。从长期看，要改善劳动力素质，提高技术装备水平，增强工业企业的创新动力，特别是要抓住新一轮科技革命与产业变革的契机，促进工业的数字化、智能化和网络化转型，通过全要素生产率的提升来提高工业发展的质量和效益。推进工业的供给侧结构性改革，既要发挥政府的积极作用，推进制度创新，优化劳动力、资本、土地、技术等要素配置，加大对基础科学研究的支持力度，完善共性技术平台，加强人才培养、培训，减轻企业负担，创造良好的产业发展环境；但从根本上还是要发挥市场机制在资源配置中的决定性作用，充分调动企业的活力和创造力。无论是“僵尸企业”的兼并重组还是新产品、新技术、新业态、新商业模式的创新都需要企业遵循市场规律，根据技术趋势、需求变化、竞争形势作出自己的选择。