

根据第七次人口普查数据，我国60岁以上人口占总人口比例达18.7%，进入国际通行标准定义的深度老龄化阶段。有效应对人口老龄化，事关我国发展全局，事关亿万百姓福祉。实施积极应对人口老龄化国家战略，必须要深入研究我国人口老龄化的趋势特征，精准识别人口老龄化带来的风险挑战，构建系统性、阶段性应对策略。本期圆桌邀请5位专家分享关于促进我国人口长期均衡发展、维持老龄化社会良好运转的思考。

积极有效应对人口老龄化

嘉宾

智库圆桌 (第四十期)

主持人

经济日报社经济研究部主任、研究员

田雪原
金维刚
苏海南
姜春力
林宝

徐向梅



主持人：人口
老龄化对经济社会发展具有深远影响。如何应对老龄化对劳动力数量和结构带来的冲击？

金维刚：国家要加紧制定并完善有利于生育、养育、教育的社会政策体系。国际公认的低生育率陷阱的标准是总和生育率低于1.3%。根据国家统计局公布的统计数据显示，2019年我国出生人口1465万人，比上年减少了58万人，人口出生率为1.05%，是2000年以来的最低值。

当前，通过调整计划生育政策来鼓励生育的做法效果有限。我国从2016年开始实施全面放开二孩政策。数据显示，放开二孩并没有显著改善出生率低的状况。2016年度抽样调查显示，我国生育率只有1.24%；2017年的生育率约为1.2%。今年5月31日，中共中央政治局召开会议，会议指出，进一步优化生育政策，实施一对夫妻可以生育三个子女政策及配套支持措施，有利于改善我国人口结构、落实积极应对人口老龄化国家战略、保持我国人力资源禀赋优势。由于目前制约我国夫妻生育意愿的主要因素依然存在，如房价过高、受教育水平提高、工资收入水平有限，人口流动性、离婚率较高等，放开三孩政策的效果也将是有限的。

建议制定一系列鼓励生育的相关政策措施。一是建立家庭生育补贴制度。制定适当鼓励生育的财政补助政策，为家庭养育子女提供必要的财政补贴，并向生育二孩、三孩的育龄夫妇倾斜，适当减轻家庭养育子女的经济负担。二是深化教育制度改革。进一步强化教育制度改革的公益性导向，防止和消除在一定范围内过度市场化的倾向，改进义务教育阶段的升学机制，政府对于困难家庭和低收入家庭以及多子女家庭的子女教育提供财政补助，采取多元化筹资方式加大对大学生的各类奖学金投入，减轻家庭在支付子女教育方面的经济负担。三是深化住房制度改革。逐步实行以公租房等保障性住房建设为主体的政策导向，使广大

优化生育福利 弹性延迟退休

化，由此会产生周期性和结构性失业问题。

积极应对人口老龄化对劳动力市场的冲击首先要从延缓劳动力供给下降入手。延迟退休不可能一步到位，为减小延迟退休对劳动力市场的冲击，要采用渐进原则，小步调整；为减小延迟退休对劳动者个体的影响，要坚持弹性原则，尊重劳动者的选择权。建议逐步扩大退休年龄弹性区间，最终形成男性可在60岁至70岁、女性可在55岁至70岁年龄段内自主选择退休，使“渐进式延迟退休年龄”变为“渐进式扩大退休年龄弹性”。如此，将可大大减小改革阻力，有效延缓劳动力供给下降趋势。

林宝：人口老龄化对劳动力市场的影响将在供需两侧表现出来。一方面，人口老龄化将在规模和结构上影响劳动力供给。老年人口占比不断上升的过程，最终会引起劳动力规模的下降。2012年，我国15岁至59岁劳动力年龄人口就已经开始下降，2017年劳动力开始下降，2018年就业人员开始下降，表明人口老龄化对劳动力供给规模的影响正在深化。与此同时，人口老龄化还会带来劳动力结构的老化。近年来，我国劳动力平均年龄一直处于上升趋势。

另一方面，人口老龄化将因劳动力供给下降而对需求产生约束。在相对独立的劳动力市场中，劳动力供给潜力实际上形成了劳动力需求的“天花板”，对劳动力需求构成了现实约束。由于人口老龄化引起劳动力供给下降，需求侧不得不对此作出反应，劳动力需求也将随之下降。但在实际下降过程中，需求与供给不会同步变

化。其次，要提高劳动力供给质量。应对人口老龄化的关键是要以更少的劳动力赡养更多的老年人，核心在于提高劳动生产率和全要素生产率，以更高效率创造更多社会财富。提高劳动生产率的关键是要提高劳动者素质，为此必须适应经济结构转变和产业升级需要，加大对教育和培训的投入力度，不断提高劳动者素质。要通过促进教育公平、提高教育质量、增强培训的针对性等措施，提高劳动者教育水平和劳动技能，以质量替代数量，以“人才红利”替代“人口红利”，为经济增长提供长久支撑。

再次，要实施就业优先战略，妥善处理经济结构调整问题。要在经济结构调整过程中始终坚持就业优先原则，把就业问题放在结构调整工作的中心位置。注意产业结构调整的节奏，尽量使产业结构调整与劳动力下降趋势相协调。

最后，要加强劳动力市场制度建设，加强对大龄劳动者和女性劳动力等的劳动保护，消除劳动力流动的体制机制障碍，加强对重点群体的就业扶持政策，还要加强社会保障制度建设，提高农民工、非正规就业等群体社保参保率，提高社保制度的公平性。

“十四五”时期是我国应对人口老龄化的
重要战略机遇期，要系统推进包括劳动力市
场政策在内的应对人口老龄化顶层
设计和优化具体政策。

拓展完善社区居家养老服务

主持人：家庭养老、社会机构养老和社区居家养老是三种基本养老模式。我国构建养老服务体系建设时如何进行整体统筹？

苏海南：家庭养老模式在“四二一”结构家庭成为城市社会主流的背景下，已越来越难以保持并发挥其社会功能与作用；社会机构养老模式由于建设和运营成本大、建设周期长和老年人入住费用高等原因，也难以大面积推广；随着社区养老服务机构和设施建设完善以及商业性养老服务便捷性提高，社区居家养老模式已经逐步成为我国城市养老的主流模式。建议从以下七方面拓展、完善社区养老服务体系建设，从而更好发挥其作用。

第一，拓展社区居家养老服务体系。社区居家养老服务体系是指以社区为依托，以居家老年人为对象，由社区养老服务机构或相关组织和各种养老服务单位为老年人提供全方位服务支持的有机整体。拓展该服务体系，一是拓展其区域范围，即社区可大可小，居家养老者所依托的社区可以与其本人住房所在的居委会或其他行政管理机构的管辖范围相一致，也可不一致，只要居家老人方便享受所需要的养老服务即可。二是拓展养老服务项目及其内容，对生活照料、医疗保健、文化教育、心理咨询、法律维权等类服务，可根据不同需求进一步细分服务内容；还可创新拓展养老服务项目，如适合老年人的体育健身项目、旅游娱乐项目、志愿服务项目、应急救援服务项目等。三是拓展养老服务具体模式，目前大连市、武汉市、哈尔滨市、湘潭市等多个城市分别探索试行了“嵌入式”养老服务模式、“互助型”养老模式、“三位一体”社区养老服务模式、“时间储蓄”契约模式等，还可根据需要创新其他模式。

第二，建立健全网络服务平台。借用或扩充社区行政管理部门、社区养老服务管理机构、社区养老服务单位已有的网络平台，收集整理社区居家养老服务的基本信息和养老服务资源信息，发布相关养老服务信息并实施管理。通过网络社交工具，增强管理者、服务者和老人之间的联络，增强管理和服务的可及性、便捷性，同时增强老人的归属感。

第三，优化社区居家养老服务供给。近年来，成都、重庆、上海、杭州等一些城市不断创新方法，优化社区养老服务供给。这些新方式方法的核心内容，一是坚持需求导向，充实养老服务供给，包括助餐、助急、助医、助行、助浴、助洁、家政等服务；二是提升便捷性，如打造15分钟“养老服务圈”；三是从实际出发优化养老服务供给，比如社区无服务机构的，可组织联系外部养老服务机构或商业性服务机构。

第四，抓好社区重点老年对象的特殊养老服务。重病、伤残、高龄等失能老人是社区居家养老服务的重点对象。社区居委会和养老服务机构应为这类老人建立专档和联系制度，通过到家探访、电话联系其本人或子女，了解其养老服务需求；为其联系相关服务机构或商业单位；帮助其解决可能面临的服务难题或费用困难。

第五，健全社区养老服务机构、设备。机构方面，鼓励有条件的社区新建养老服务机构、养老院、托老所等，无资金或建设用地的，可借用当地机关事业单位收回的出租房或废弃的旧房屋，培养其逐步形成综合化、专业化社区养老服务能力，为就地就近开展养老服务或日托等提供机构支撑。设备方面，结合实际健全养老服务设备，包括健全养老服务机构的各种设备，组织对老年人居所和小区进行适老化改造，其所需资金可采取“政府补一点、社会捐一点、个人掏一点”等模式筹集。

第六，依托社区养老管理和服务机构助推养老产业发展。养老产业包括老年疗养、老年用品、老年服务、养老地产、老年文化、老年出行、老年餐饮等多个领域，有很大发展潜力。机构通过家访或本社区网络平台，了解收集本社区居家老人关于养老产业各方面的需求，为养老产业的发展提供市场信息引导。社区养老服务机构特别是管理机构，应对来社区提供养老服务的相关产品和劳务的商家进行资质审查，对其产品和劳务的质量、价格等组织评估，及时发现问题，防止假冒伪劣。机构需新建或健全养老院等设施并添置相关设备的，可编制建筑或设备招标方案，组织养老服务企业竞标。机构基于自身定位和从事的工作，为养老服务制定发展规划、建立行业标准、改进提升服务水平等提供意见和建议。

**第七，将城
市社区居家养老服务模
式向农村延伸。**近些年，许
多农村地区青壮年都外出打工，
老龄人口占比不少城市社区高
多，亟需建立农村社区居家养老模式。同
时，经过多年乡村建设，特别是农村医疗卫生
体系建立、农村社会保障制度完善，也逐渐具备
了实施条件。

田雪原：老龄社会服务体系，指社会服务于老年人生存和发展的支持系统。当前，我国居家养老占比在80%以上，是老龄服务的主战场。改革的方向和目标是构建以居家养老服务为主体，社区养老服务为补充，社会老龄服务为支撑三位一体、协同推进的老龄服务体系。当下，多建一些养老院、老年之家是合理的必要的，但必须将主要的财力、物力、人力转移到居家服务上来。

构建科学高效的社会老龄服务体系要借鉴国际社会成功做法，日本经验非常值得我们学习。日本居家养老服务分为三个层次。第一层次，以政府承担主要支出的护理保险为依托，组织机构、人员上门提供养老服务。第二层次，专业公司对护理人员实行专门培训，合格者凭证书上岗。第三层次，老龄居家服务享有13项护理福利：每年发给老人专项经费，用于加装扶手、浴缸、桌椅等住宅适老改造；依据健康状况对老年人进行护理等级评估，明确每一位老年人属于哪个健康等级，处于健康康带，带病状态还是伤残，有针对性地实行分等级的护理；组织邮递员、水、电、煤气收费员、盒饭配送员等，利用工作之便入户检查居家老年人的健康状况，填写检查报告表，及时准确地掌握居家老年人的健康状况，有无发生意外和风险，形成社会健康检查监护的网络；等等。

当前，日本居家养老服务所需的大部分资金由三项保险基金进行支付。老年年金即养老金承担老年人物质文化生活消费的支出，医疗保险基金承担医疗的支出，介护保险基金承担护理照料的支出，这些保险基金是由老龄人口在劳动阶段的缴费、政府和社区组织相应的配套投入积累而成的。

主持人：建立长期
护理保险制度是
保障养老服务资金
稳定持续的一项重要
举措。当前，试点城市进
展如何？

姜春力：我国政府高度重视老龄工作，将积极应对人口老龄化纳入国家战略。“十三五”规划纲要提出，探索建立长期护理保险制度，开展长期护理保险试点。2016年至2018年，上海、重庆、成都等15个试点城市和山东、吉林2个重点联系省份开展为期两年的长期护理保险制度试点。

2020年9月，国家医保局、财政部印发《关于扩大长期护理保险制度试点的指导意见》，新增北京石景山区、天津市、乌鲁木齐市等14个城市，在制度框架、政策标准、运行机制、管理办法等方面继续进行探索。

中国国际经济交流中心对首批15个试点城市进行长期护理保险制度试点评估后认为，试点城市较好地解决了失能人员长期护理保障需求，制度保障功能初步显现。当前，各试点城市制度覆盖范围主要是职工基本医保参保人群，部分地区扩大到城乡居民基本医保参保人群，重点解决重度失能人员基本生活照料和与基本生活密切相关的医疗护理等所需费用。

筹资机制方面，试点城市正在探索根据当地实际情况建立多渠道筹资机制。通过优化职工基本医疗保险统账结构、个人和用人单位缴费、划转医保统筹基金结余、政府财政补助、慈善公益捐助等途径筹集资金。筹资主要来源是医保基金，部分来自个人缴费和财政补贴。

待遇支付方面，试点城市根据当地经济社会发展水平、护理服务需求、产品供给等，基本形成护理服务为主、现金补贴为辅的待遇支付形式。主要护理服务形式有医疗机构照护、养老机构照护、居家上门照护等。部分城市对自助居家护理进行现金补贴。

此外，多数试点城市十分重视信息系统建设，实施智能化和网络化管理。开发长期护理保险信息管理系统，加强部门间信息共享，确保基金安全；建立智能供需网络服务平台，开通在线业务办理通道，为失能老人及家属提供便捷的经办服务；推广应用智能移动设备，实现失能人员与家属、照护机构与服务人员、照护保险服务中心、医保经办机构、辅具租赁公司等环节的互联互通。整体来看，长期护理保险制度经过三年多的试点，取得积极成效。失能老人家庭照护压力和经济负担得到减轻；节约医疗资源，提高了医保基金使用绩效；培育医疗与养老机构结合新动能，带动社会资本加快投入发展医养照护产业。但也存在一些需要完善的制度性问题。

未来，要通过扩大试点继续探索相关的体制机制，建立具有中国特色的制度模式和政策框架。此外，建议从以下五个方面继续探索完善相关制度。

探索建立责任共担可持续独立筹资机制。应将长期护理保险作为社会保障制度框架中的一个独立险种。按照权利义务对等、社会互助共济、各方共担责任的原则，探索建立可持续独立筹资机制，由个人、用人单位和财政分担责任，保证制度未来长期可持续。

运用市场化机制引导带动相关产业发展。探索政府主导、社商合作、市场培育的经办方式，委托覆盖面广、信誉良好的商业保险机构参与经办管理，发挥第三方机构的优势。

完善不同部门之间涉老资金政策衔接。在长期护理保险制度平台上，将分布在不同部门的养老服务补贴、高龄补贴、老年残疾人补贴等政策性资金补贴整合优化，提高政府涉老补贴资金使用效率。

扩大试点应重点考虑不同类型的地区。扩大长期护理保险制度试点应统筹考虑经济发展水平、老龄化程度、养老服务体系建设等因素，稳妥推进试点。制度覆盖范围要量力而行，待遇保障水平立足保基本。

建立失能评估和护理服务指导性标准。组织专家学者研讨并委托相关机构制定长期护理保险失能评定指导性国家标准，建立长期护理保险护理服务基本项目、操作规范及收费标准等指导性目录，规范护理服务和待遇保障内容。