

“十四五”时期积极应对人口老龄化的形势及国家战略对策

新发展阶段面临新形势，需要新理念、新战略开拓积极应对人口老龄化的新格局、新局面。“十四五”时期我国进入新发展阶段，这是我国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后，乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年，也是积极应对人口老龄化的重要战略机会窗口期。贯彻落实习近平总书记“及时科学综合应对人口老龄化”的要求，需要准确把握“十四五”时期我国面临的新形势，切实转变战略理念，在“五位一体”总体布局下谋划积极应对的各项战略对策，不断开拓积极应对人口老龄化中国特色道路的新格局、新局面。

一、准确把握“十四五”时期我国积极应对人口老龄化的新形势

（一）我国人口老龄化发展进入阶段，呈现新特征

1. 老龄化进入急速发展新阶段

在经历“十三五”的短暂放缓后，随着新中国成立后第二次生育高峰出生人口进入老年期，“十四五”时期我国进入老龄化急速发展阶段 60 岁以上老年人口将突破 3 亿，占总人口的比重将超过 20%，进入比较典型的老龄社会。“十四五”时期，我国将迎来第二次老年人口强劲增长高峰，年均净增长超过 1200 万人，是“十三五”时期的 2 倍；年均增长率 4.48%，是“十三五”时期的 1.7 倍，是同期总人口年均增长率的 15 倍。

2. 老年群体代际更替呈现新变化

随着补偿性生育高峰出生的“60 后”进入老年期，“十四五”末期，这一批“新生代”老年人口将占老年人口的 28% 左右。“独一代”的“60 后”父母进入老年队列，叠加“独一代”的“50 后”老年父母，使“十四五”时期独生子女老年父母数量快速增加，老年人家庭空巢化、独居化、小型化、少子化态势继续深入发展。其中部分“50 后”“60 后”的“独一代”子女进入孕育期和抚幼期，使这些“夹心层”老年人面临上有高龄父母需要照顾、下有孙子女需要照看的“代际向上照护”“代际向下帮带”的双重负担。

3. 老龄化空间分布呈现新特征

“十四五”期间，老龄化城乡倒置现象进一步加剧，预计农村人口老龄化程度由高出城市 7.7 个百分点增长到高出 9.4 个百分点。伴随农民工回流，区域常住人口老龄化呈现出东部放缓、中西部不断加快的态势有望得到改变。部分人口净流出的农村和城市，将率先经历人口负增长和人口急速老龄化叠加。部分一、二线城市中心城区将面临老年人口高度聚集、过度老龄化与“大城市病”叠加的新问题。

4. 老龄问题呈现新特点

“十四五”期间，老龄化急速发展使经济社会发展各领域急剧承压，也使其带来的各类风险和矛盾的关联性增强，呈现出压缩性、复合性、共振性特点。老龄问题将整体上呈现由个体、家庭的问题向群体、社会问题转变，由隐性、缓慢发展向显性、加速发展转变，由相对单一的社会领域问题向经济、政治、社会、文化等多领域问题转变的态势，应对的任务更为繁重。

（二）积极应对人口老龄化的内外部环境错综复杂

世界正处于大发展大变革大调整时期，正经历百年未有之大变局，我国正处于走向强国的关键时期，“树大招风”效应日益显现，积极应对人口老龄化的国内外环境正发生深刻复杂的变化，挑战和机遇并存，有利因素和不利因素同在。

1. 从挑战看

（1）经济增长下行压力增大

疫情将加速我国经济进入中速增长平台的过程，并带动增长中枢进一步下调，年均增速将下降至 5.0%~5.5%。在此背景下，增加公共服务和产品供给的财力保障将受到一定影响，老年民生改善的福利刚性与财政增收压力加大之间的矛盾将进一步显现。这也使得繁荣老年消费市场、培育老龄产业新动能变得更为迫切。

（2）要素集中化趋势进一步加强

城镇化速度放缓，后城镇化时代来临，提高城市生活质量、公共服务水平和精细化治理水平将成为“十四五”时期城镇化的核心议题，各类发展要素将进一步向城市群、都市圈和大城市聚集，在促进这些区域老龄事业高质量发展的同时，也使得统筹城乡区域老龄事业协调发展、缩小城乡区域老年群体生活待遇差距成了亟待解决的新课题。

（3）老年群体需求结构升级态势明显

伴随老年群体代际更替和收入水平提升，其需求结构总体上呈现出由生存型向发展型和享受型转型，由物资保障型向服务型、精神文化转型。老年群体更加渴望丰富多彩、有尊严的晚年生活，这对于发展多层次、个性化、品质化、精准化的养老保障体系和服务供给提出了更高要求。“十四五”时期，目前已总体得到提升的居民获得感有可能陷入瓶颈，公共服务总量不足、结构失衡、质量效益不高的新老矛盾“三碰头”，可能导致老年居民满意度和获得感不升反降的不利局面。老年群体日益增长的美好生活需要与老龄事业发展不平衡不充分之间的矛盾将更为明显。

（4）国际环境趋于复杂

全球化遭遇回头浪，世界主要经济体更加内顾化，全球多边治理机制被进一步削弱，国际公共事务治理更加扁平化、

分散化，公共产品的供给缺口增大，全球产业链、供应链多中心化趋势加强，给我国统筹利用国际国内两种资源、两个市场应对人口老龄化，构建人类老龄社会应对共同体带来了更多阻碍。

2. 从机遇看

（1）老龄工作在党和国家全局中的重要地位日益凸显

以习近平同志为核心的党中央高度重视人口老龄化问题，总书记就老龄工作做出一系列指示批示，李克强总理多次主持国务院常务会议研究老龄工作。党的十九大和十九届三中、四中全会都对积极应对人口老龄化做出部署，预计即将召开的五中全会将做出更为周密的部署。党中央和国务院印发了《国家积极应对人口老龄化中长期规划》。这为做好新发展阶段的老龄工作提供了难得的历史机遇和有利条件，也对今后老龄事业和产业高质量发展提出了更高的标准和要求。

（2）双循环发展新格局赋予老龄事业和产业发展新机遇

老龄事业“促发展”的任务更为迫切，客观上需要以保障和改善老年群体民生来稳预期、扩内需、促发展，形成“保民生、促发展”的良性互动，助力双循环发展新格局。政策红利持续释放，在疫情防控常态化的背景下，降税降费、减租降息等政策以及一些应急性的纾困政策可能上升为中长期的制度安排，成为刺激老龄产业供给端发展的重要手段。“新基建”发力，数字经济成为引领新阶段经济发展和打造国际竞争新优势的重要力量，预计5G、物联网、人工智能、大数据等信息基础设施建设，以及重大科技基础设施、产业技术创新基础设施等建设步伐将加快，从而为老龄事业提质增效和老龄产业转型升级提供更加有力的信息化技术和原创性技术创新支持。“新型城镇化”助力，其所带来的生产要素和需求聚集效应，为企业发挥规模经济效应提供了有利条件，也为老龄产业发展提供了新空间。补齐新型城镇化过程中的公共服务设施和能力的短板，将为老龄事业提供新支撑。社会发展领域对外开放加力，预计教育、健康、养老等领域将全方位对外开放，引入国外优质服务资源，弥补国内高质量供给的短板，为吸收借鉴国外先进理念、技术、经验、模式发展我国老龄事业和产业提供新机会。

（3）社会组织快速发展为老龄事业发展提供新动力

“十四五”时期，我国人均国民收入有望达到高收入国家的门槛水平，以慈善组织、社工机构等为代表的社会组织将迎来新一轮井喷式发展。这不仅有利于补齐我国老龄问题治理领域社会组织发育不足的短板，也将为政府承接老龄工作职能转移提供载体，为社会力量参与老龄事业发展拓展渠道。

（4）积极应对人口老龄化的物资基础更为丰厚

“十四五”时期，我国经济总量将更加接近美国，人均国民收入有望超过1.4万美元，进入高收入经济体行列。劳动者报酬占GDP比重将继续提高，预计提升2~3个百分点，社会保障和公共服务供给能力进一步提升，中等收入群体不断壮大，其规模将超过5.6亿人。无论从国家层面还是从个人层面来看，应对人口老龄化的物资基础都将进一步夯实，“边富边老”的发展态势得到进一步巩固。

（三）积极应对人口老龄化的准备仍存在诸多不足

同及时综合科学应对人口老龄化的要求以及广大人民群众过上幸福美满老年期生活的新期盼相比，我国积极应对人口老龄化的各项准备还存在以下不足。

1. 不均衡

不均衡主要表现为：老龄事业和产业发展不平衡，地区、城乡之间老龄事业发展不平衡，老年人的物质保障、服务保障和精神保障发展不均衡，居家社区养老服务与机构养老服务不均衡，养老金三大支柱之间发展不均衡，老年用品和服务业之间发展不均衡。

2. 不充分

在农村社会养老保障、长期照护保险、基本养老服务等方面的制度建设，老年健康服务发展，老年群体公共卫生应急、居上门和康复护理型养老服务供给，老年人力资源开发、人才队伍建设，老年人精神关爱以及老龄工作体制改革等领域，还存在不少亟待加强和补齐的短板。

3. 不可持续

不可持续突出表现在基本养老、医疗保险制度等方面。在老龄化不断加深的背景下，制度内抚养比快速攀升，财务可持续面临较大的挑战。目前少数省级行政区养老保险基金已经出现“穿底”，当期缺口不断增大。医保基金支出增幅大于收入增幅的现象同样不容忽视。在疫情防控常态化、继续落实减税降费、阶段性减免企业社保费政策的背景下，这一问题更为突出。

4. 不融合

基层老龄工作出现断层或受制于部门行政切割，协调难度大。一些惠老服务项目、资金以及基础数据分属不同的部门和渠道，基层难以统筹，“买酱油的钱不能打醋”，数据重复采集、项目重复动员等问题突出。不同行政区划间缺乏利益协调和补偿机制，阻碍了服务资源的优化配置和老年人异地养老的发展。

5. 不公平

因身份、地区、行业等不同，不同人群退休后的基本保障待遇差别较大。优质的养老、健康、文化、教育、法律等公共服务资源主要聚集在大中城市，基本公共服务均等化程度仍显著不足。迁居城镇的常住老年人口和户籍老年人口在共享基本公共服务方面还存在不少实质性差距。

6. 不精准

一些老龄政策的精细化程度不足，针对性不强，没有靶定市场主体和社会组织的真正痛点。治理重心偏高，基层政策实施过程中“看得见的管不了，管得了的看不见”的问题比较突出。收入核查机制和评估制度缺失，使得一些面向老年人的救助制度和基本公共服务项目瞄准率仍有待提升。大数据技术在实现供给与需求信息精准匹配、精准核算公共服务成本、优化公共服务资源配置方面的作用发挥不足。

7. 不衔接

社会保险制度转移接续机制和信息联审机制不健全，导致参保人跨统筹地区、跨制度重复参保情况比较普遍。一些中央层面老龄政策缺乏地方配套措施，政策内容存在“上下一般粗，左右皆相似”的情况。一些综合性政策缺乏专项政策配套措施，导致一些老大难问题虽三令五申但长期得不到解决。另外，在一些领域存在政策与上位法冲突、部门之间政策规定掣肘等问题，难以形成政策合力。

8. 不清晰

政府、市场、社会组织、家庭和个人的职责边界并不十分清晰，老龄化风险梯次应对格局尚未形成。比如在养老服务领域，政府“保基本、兜底线”的对象是哪些群体？保障到什么程度？普惠的是哪些群体？普惠到什么程度？在当前养老服务业依然具有较强公益属性的背景下，市场在资源配置中的决定作用如何充分发挥，如何避免过度市场化？社会组织如何参与，应当面向哪些群体提供哪些属性的服务，老年人及其家庭成员应该承担哪些责任？目前我们对这些问题的解决方案还没有达成共识，各级政府在加快推进养老服务业发展过程中难免出现职责的缺位、错位、越位，养老服务风险在各个主体之间也难以形成合力分担机制和应对机制。

二、“十四五”时期应尽快将积极应对人口老龄化实质性提升为国家战略

（一）积极应对人口老龄化具备上升为国家战略的基本要件

一个问题的解决能否上升为国家战略层面，通常需要具备以下四个方面的特性：一是国际社会对此高度关注，并被一些先知先觉国家纳入国家战略；二是这一问题成为该国必须长时期面对的基本国情；三是这一问题已经比较严峻，并且将越来越突出，如不及时加以解决，将影响该国重大发展目标的实现；四是解决这些问题还存在诸多薄弱环节和障碍，需要通过长期持续性的干预行动来改变。综合来看，我国人口老龄化问题已具备了这四个方面的基本属性。

1. 人口老龄化问题已经引起国际社会的高度关注，并被联合国视为与 2030 年可持续发展议程密不可分重大问题

近三十年来，历届联合国大会都把老龄问题列入议事日程，吁请国际社会和各国政府重视老龄问题，制定综合战略。迄今为止，欧美国家、日本、澳大利亚、韩国、新西兰等都先后将应对人口老龄化纳入其国家发展战略，或是出台了相应的专项国家战略。我国人口老龄化问题的应对成败，不仅关乎自身，也关系世界可持续发展。作为负责任的世界大国，要构建人类命运共同体，理应在应对人口老龄化问题上形成自身的国家战略。

2. 人口老龄化是贯穿我国 21 世纪始终的基本国情

我国正经历着迄今为止人类历史上规模最大的老龄化进程，不管当前生育政策如何调整，都不会改变 2080 年前的老年人口绝对量，整体上也不会改变 21 世纪我国人口老龄化的基本态势。到 21 世纪下半叶，我国老年人口在达到近 5 亿峰值后虽然会缓慢下降，但人口老龄化水平将始终稳定在 1/3 上下，形成一个稳态的重度人口老龄化平台。纵观 21 世纪，我国人口数量压力依然存在，但老龄化形势更加严峻，人口“又多又老”成为我国社会主义现代化建设始终面临的基本国情，理应在国家战略层面对此予以回应。

3. 人口老龄化对我国实现中华民族伟大复兴目标的影响不容低估

2035 年我国将进入超老龄社会，2050 年前后老年人口和老龄化程度达到峰值，人口老龄化进程的关键时间节点与实现社会主义现代化强国“两步走”战略安排的时间节点高度重合。研究显示，若不采取针对性措施，2021—2030 年将是人口老龄化影响中国经济增长潜力最为显著的时期，其中“十四五”时期，人口老龄化可使中国年均经济潜在增长率下降约 2.2 个百分点。人口老龄化成本，即全社会用于供养老年人的养老金、医疗费、照料服务费用和相关福利设施等方面的支出，2050 年前后将占到我国 GDP 的四分之一左右。这些问题如果不能妥善正确应对，“中等收入陷阱”和“过度老龄化陷阱”叠加的后果，将是我国经济增长下滑、公共财政赤字、农村发展活力衰减、代际矛盾冲突加剧、社会保障制度支付危机等风险的不不断加大，我国提升核心竞争力和综合国力将会面临积重难返、积羽沉舟的发展困局。对于这样一个关系国计民生、民族兴衰和国家长治久安的重大问题，理应将其上升到国家战略层面来应对。

4. 将积极应对人口老龄化上升为国家战略具有现实紧迫性

如前所述，面对“老年人口数量最多，老龄化速度最快，应对人口老龄化任务最重”的形势，目前我国各项应对准备仍存在不平衡、不充分、不可持续、不融合、不公平、不精准、不衔接、不清晰等诸多问题，整体上呈现出“未备先老”的状态，迫切需要通过持续性的干预行动来改变。

（二）“十四五”时期将积极应对人口老龄化上升为国家战略恰逢其时

“国之大计，预备为先”。战略在于谋势，未雨绸缪，重在事前“防洪”，而非事后“减灾”，重在“治未病”，而非“治已病”。富有远见的战略安排应在战略机遇期提出实施，化风险于无形。问题严重爆发时再谋划应对，属于应急对策，而非战略对策，已是亡羊补牢。“十四五”时期，我国发展仍然处于重要战略机遇期，也是积极应对人口老龄化所剩不

久的战略机会窗口期。在此期间，我国老年人口仍以低龄老年人口为主，仍处于社会抚养比较低的历史时期，以发达国家的 65 岁人口及以上作为老年人口的标准来测算，我国仍处于人口机会窗口期。“十四五”之后，我国老年人口将以年均增长 1100 万的态势持续增长到 2035 年的 4.18 亿人，进入重度老龄化的超老龄社会，社会抚养比持续增长，人口机会窗口关闭，高龄化趋势加速，人口转入负增长，迎来我国从未经历的人口负增长与人口快速老龄化叠加的局面，届时将是我国应对人口老龄化最艰难的阶段。此时再将积极应对人口老龄化上升为国家战略，则属于典型的“临时抱佛脚”。

（三）尽快完成积极应对人口老龄化国家战略的确定过程

从形成过程看，国家战略一般首先经由中央领导同志讲话或者某一权威文件提出来，然后通过强化宣传以及在不同场合、许多国家级文件中反复宣示，最终确立下来。尽管《中华人民共和国老年人权益保障法》明确规定，积极应对人口老龄化是我国一项长期战略任务；但是在国家层面的重大规划和政策文件以及中央领导的讲话中，对此都并没有进一步明确和重申。因此，即将出台的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标的建议》以及《国民经济和社会发展第十四个五年规划纲要》，应明确提出“实施积极应对人口老龄化战略”，并列专章对此进行部署。国务院出台的“十四五”重点专项规划，对此应予以重审和细化。通过上述政策过程，将积极应对人口老龄化战略提升为与科教兴国战略、人才强国战略、创新驱动战略、乡村振兴战略、区域协调发展战略、可持续发展战略以及军民融合发展战略等为同一位次的国家战略。

（四）谨防以某一涉老领域的专项规划替代综合性老龄规划的战略短视

人口是发展的基础和前提，人口老龄化问题不是某一领域的具体问题，而是复合型、战略性问题。在国家战略体系中，积极应对人口老龄化战略属于中间战略，其既不是总体战略也不是方面战略，更不是专项战略，而是各位阶战略都要统筹考虑的具体战略之总合。这也决定了，积极应对人口老龄化的顶层规划应是超越多个领域专项规划的有机集成，而非多个专项规划的简单叠加。从战略确定过程来看，积极应对人口老龄化上升为国家战略，需要在“十四五”时期不同等级的规划层面得到体现。值得强调的是，在此过程中须提防以某一涉老领域的专项规划替代综合性老龄规划的战略短视和战略浅薄。只有超越和综合这些专项规划的位阶更高的规划，才能体现及时综合科学应对人口老龄化的要求。某一涉老领域的“十四五”专项规划，比如社会保障、养老服务、健康老龄化、老年教育等领域的规划，对此都不能充分体现。如果以某一涉老领域的专项规划替代综合性老龄规划，则将犯历史性、方向性错误。从此前规划制定的经验看，老龄事业发展规划比较接近综合性、战略性老龄规划的要求。

三、实现“十四五”时期积极应对人口老龄化的战略理念转变

针对以往根深蒂固的认识误区，“十四五”时期应当在“积极”上着力，实现视角和观念上的以下转变。

（一）由老年期视角向全生命周期视角转变

牢固树立人的全面和终身发展的理念，将个体层面的衰老问题和群体层面的老年人问题，都视为一个动态发展的过程，将政策干预的关口前移，统筹解决好不同年龄群体的生育、教育、就业、退休和养老问题，引导公民在中青年时期就全面做好今后养老的物质、健康、技能、精神等方面准备，避免中青年时期的问题延续或积累到老年期。

（二）由群体性视角向结构性视角转变

群体性视角强调异质性，主要是从一般和特殊的关系，从普遍性需求和特殊性需求的角度，看待老年群体面临的特殊性问题。结构性视角强调协调性和可持续性，主要从人口年龄结构变动与经济社会结构变动的矛盾关系角度，统筹看待人口老龄化问题和老年人问题。由群体性视角向结构性视角的转变，有利于跳出就老年人问题谈老年人问题的思维误区，切实从战略和全局的站位思考、处理如何积极应对人口老龄化。

（三）由偏人视角向全人视角转变

当老年人的生活在总体上达到小康后，他们对美好生活的向往将更加强烈，不再局限于一般意义上的物质文化需要，而是会有着更高、更广泛的需要。这就客观上要求我们从“身心社灵”全维度审视老年人不断增长的美好生活需要，避免仅仅聚焦老年人的某一个或几个领域的需要来解决“老年人问题”。树立全人视角有利于防范将“老年人问题”狭隘化的倾向，比如将“老年人问题”降维为“养老问题”，将“养老问题”又降维为“养老服务问题”。

（四）由挑战论向机遇论转变

人口老龄化给我国发展带来的挑战与机遇并存。但此前我们由于局限于年轻型社会的思维，倾向于强调其挑战的一面，有意无意忽视其机遇的一面。危机和机遇总是共生并存的，克服了危机即是机遇。由挑战论向机遇论转变，就是要坚持用全面、辩证、长远的眼光看待老龄化带来的挑战和机遇，一方面制定正确的应对之策，将老龄化带来的负面影响转化为推进改革、促进发展、提高人民生活质量的积极因素，另一方面因势利导，顺势而为，着力挖掘老龄化给国家发展带来的活力和机遇。

（五）由负担论向财富论转变

老年期是经历了毕生知识、经验、技能积累的时期，是有作为、有进步、有快乐的时期。从近年来各地养老服务工作实践看，并不是所有的老年人都需要养老服务，失能失智老年人占比 10% 左右，剩余 90% 的老年人是财富和资源，不是要“养”起来，而是要“用”起来。由负担论向财富论转变，就是要充分肯定广大老年人为社会做出的重要贡献，尊重老年人积累的丰富阅历、智慧和经验，真正把广大老年人当作社会的宝贵财富，当作党执政兴国的重要资源，当作推进中国特

色社会主义伟大事业的重要力量，继承老年人的优秀品德，发扬老年人的优良传统，汲取老年人的宝贵经验，发挥老年人的积极作用。

（六）由客体论向主体论转变

把老年人视为“他者”或“客体”，是典型的年轻型社会或者成年型社会思维的产物。树立与老龄社会相适应的“正思维”和“新语法”，就要改变此前将老年人作为“积极应对人口老龄化”行动中需要照顾、优待、救助等客体的错误做法，真正把将来占到总人口三分之一的老年人视为积极、能动的社会主体，制定出能更好地激发老年人潜能，提升老年人自我价值和正面认知，增强老年人参与社会发展的能力，促进老年人参与公共决策的增权赋能型公共政策。

（七）由还原论向整体论转变

老龄社会是复杂的巨系统，人口老龄化问题是人口、政治、经济、社会、文化、生态等问题的复合。自然科学的还原论思维无法解释人口老龄化问题和建构理想老龄社会。积极应对人口老龄化作为一项复杂系统的工程，需要树立整体论思维，运用整体或者系统的方式来处理具体的问题，如此方能避免“头痛医头脚痛医脚”。在工作机制层面，向整体论转变，就是要依据老龄问题影响的广泛性和应对主体的多元性，强化综合协调机制，推动老龄工作由部门分散作战、各自为政的“独唱”，转变为统筹协调、多方参与、齐抓共管的“合唱”。

（八）由被动适应向主动应对转变

安全生产事故、重大传染性疾病等问题，虽然其爆发突然，强度和烈度较大，但在短时期内集中治理，就可以取得比较显著的成效。而人口老龄化问题的形成具有隐蔽性、模糊性和积累性，一旦爆发通常意味着已失去最佳的解决时机，即使采用各种政策相组合的措施，也未必能达到预期的效果。“刺激-反应”式的被动治理，只会徒增应对人口老龄化的沉没成本。向主动应对转变，就是要多研究制定一些事前干预型应对举措，少一些事后补救型应对举措，由人口老龄化的被动应付转变为未雨绸缪、超前谋划、源头治理，抓住用好战略机会窗口期，做好各项战略准备的主动应对。

四、在“五位一体”总体布局下谋划“十四五”时期积极应对人口老龄化的战略对策

把积极应对人口老龄化纳入“五位一体”总体布局，就要真正按照“五位一体”总体布局的思维来谋篇布局积极应对人口老龄化的战略重点领域和具体策略，做到“知行合一”。着力避免口头上积极应对全人口老龄化，实际上却是应对老年人口老龄化；着力避免举着关注全人群全生命周期的大旗，实际上做的只是关注个体老年期的事。在《积极应对人口老龄化中国特色道路的基本内涵和总体布局》一文中，笔者按照国家“五位一体”总体布局的战略要求，提出了新时代积极应对人口老龄化中国特色道路的总体布局。“十四五”时期的战略对策应在这一总体布局下，抓住关键，把握重点，统筹推进实施。

（一）着力培育老龄社会经济发展新动能

“十四五”期间，应在人力资本、科技创新和老龄产业发展三个重点领域发力。

1. 加快形成新的人力资本综合优势

一是开发劳动力质量红利。将学前教育和高中阶段教育纳入国家基本公共教育范围，发展职业教育和终身教育，提升劳动者平均受教育程度，建设知识型、技能型、创新型劳动者大军，实现劳动力质量对数量的替代。深化户籍、社保、土地等方面的制度改革，破除阻碍劳动动力和人才自由流动的障碍，提高劳动力资源配置效率。二是完善就业政策。禁止招聘及聘用时实施年龄歧视，确保劳动者就业不因大龄而受到歧视。通过加强大龄劳动者在岗继续教育培训、职业健康服务等措施，挖掘大龄劳动者工作潜能。通过开发符合大龄劳动者身心特点的非全职就业、志愿服务和社区工作等岗位，以及提供个性化职业指导、职业介绍、政策咨询等措施，促进大龄劳动者回归就业市场。鼓励用人单位向接近退休年龄的大龄劳动者提供弹性就业形式或者在工作时间上灵活安排。三是完善退休制度。严格规范提前退休政策，防范各种形式的变相提前退休。按照“小步渐进，女先男后，兼顾特殊”的原则，渐进式延长退休年龄。探索实际退休年龄高低与养老金领取待遇多寡相挂钩的政策措施，鼓励老年人自主选择是否延迟退休。四是有效利用国外人才红利。完善移民政策，吸引包括老龄事业和产业领域的高层次管理人才、紧缺的技能人才、国际留学生、企业家和投资者在内的海外人才移民我国。

2. 发挥科技创新的引领带动作用

一是推进技术替代劳动。依靠科技进步、体制创新、人力资本提升来推动经济发展的质量变革、效率变革、动力变革，冲抵人口老龄化对劳动生产率的负面影响。推动智能型技术替代劳动密集型技术，加强对人体机能增强技术的研发应用，有效应对劳动力老龄化的挑战。二是发展老年民生科技。加大国家科技计划（专项、基金等）对老年民生科技创新的支持力度。加快推动老年医学科技发展，加强老年疾病的临床医学综合研究和基础研究，强化健康老龄化科技支撑。推进老年辅助技术和产品研发应用，提升老年人自主生活能力。抓住新基建机遇，利用人工智能、物联网、云计算、大数据等新一代信息技术，推动老年公共服务和健康养老产业智慧化升级，提高服务质量效益和精准供给水平。实施老年人科学素养提升行动，努力消除老年人面临的“数字鸿沟”，确保共享科技创新成果。

3. 激发老龄产业发展活力

一是加强扶持引导。制定《老龄产业指导目录》以及老年用品和服务目录、质量标准 and 规范，完善质量监测和认证体系。探索将疫情防控期间部署的财政、社保、金融等规模性纾困政策固化为常态化的产业扶持政策。修改不利于民间投资准入和存在不公平待遇的政策文件，为各类市场主体参与老龄产业发展创造更为统一公平的市场环境。鼓励地方利用自身

禀赋资源优势，设立老龄产业发展引导基金，发展区域特色老龄产业。支持金融机构在风险可控和商业可持续的前提下，运用股票、基金、债券、信托、保险等工具，开发老龄金融产品，盘活老年人资产，降低企业融资成本。二是培育市场主体。发挥我国超大规模市场优势，打造一批龙头企业，培育一批产业链长、带动力强、品质优良的产品和服务品牌。积极推动老龄产业领域大众创业、万众创新，打造众创、众包、众扶、众筹平台。探索和创新适合新模式、新业态特点的审慎监管模式，实施量身定制的精准监管。三是丰富市场供给。支持发展老年用品制造业创新发展，增品种，提品质，创品牌。促进养老服务业与健康、养生、旅游、健身、文化、休闲、互联网、房地产等跨界融合、集聚发展，催生更多新业态、新模式。四是激发有效需求。完善消费支持政策，加强老年消费市场统计监测，发展“消费积分养老”、定制消费、体验消费等新型消费模式，严厉打击侵害老年消费者的违法行为，强化老年消费者权益损害法律责任，探索扩大适用举证责任倒置服务范围。五是布局双循环。坚持“引进来”“走出去”相结合，继续放宽外资准入，吸收借鉴国外先进的养老理念、丰富的资本运作经验、成熟的运营管理模式、精细化的标准规范、高质量的服务培训，促进我国老龄产业转型升级。着眼国际老龄产业市场蓝海，鼓励头部企业走出去，特别是发挥我国制造业大国的优势，培育老年用品制造业龙头企业，开拓国际老年用品市场。

（二）推进老龄社会包容普惠共享

1. 建设人口均衡型社会

中国人口马上就要转入负增长，如果还不能适时提出一个国家级的明确的、科学合理的人口长期发展战略，则意味着我国在历经了以往有计划有控制的人口正增长后，将转向未来无计划无控制的人口削减。从中华民族永续发展的角度来看，中国不应当选择人口过快缩减战略。面对我国已处于超低生育水平、人口出生率屡创新中国成立以来历史新低的现实，未来人口发展的主要任务是阻止生育率继续走低，并努力使其回升到世代更替水平。在“十四五”期间应全面放开生育限制，完善配套的税收、抚育、教育、社会保障、住房、女性就业权益保障等方面的政策，发展婴幼儿托育服务，减轻生养子女家庭的养老育幼负担。研究制订独生子女父母特别是独生子女死亡或伤残父母的老年期照护服务政策。

2. 将积极应对人口老龄化融入终身教育体系各个环节

在各级各类学校普及人口老龄化国情教育。加强对中小学孝亲敬老课程的研究与开发，让这些课程成为培养青少年孝亲敬老行为习惯的重要载体。推进涉老相关专业教育体系建设，发展壮大老龄科学学科集群，扩大高等院校和中高等职业院校涉老专业招生名额，加快培养老年学、老年医学、康复、护理、营养、心理、社会工作、经营管理、康复辅具配置等方面人才。将高校学生参加为老志愿服务活动纳入实践学分管理。实施发展老年大学行动计划，健全社区老年教育办学网络，促进各级各类学校、部门、行业、企事业单位和社会力量举办老年大学或参与老年教育，整合文化、体育、教育、科技、街道（社区）等方面的资源以服务老年教育，推动老年教育资源开放共享。推进老年教育数字化转型，建立国家老年教育公共服务平台。

3. 织密筑牢老年民生保障网

一是完善养老保障制度。改革完善基本养老保险制度，尽快实现养老保险全国统筹，完善待遇确定和正常调整机制，逐步缩减制度之间、各类群体之间的基本养老保险待遇差距。完善落实税收优惠政策，大力发展企业（职业）年金、个人储蓄性养老保险和商业养老保险，提高第二、第三支柱养老保险的替代率。在全国范围开展个人税收递延型商业保险业务。支持各地适度提高低保家庭中老年人的各类救助标准，将救助对象向低收入家庭、“支出型”贫困家庭中的老年人扩展。探索通过子女缴纳、社会捐赠、集体经济支持等方式设立孝德基金、养老基金，解决农村老年人生活困难和养老问题。顺应脱贫战略由解决绝对贫困向解决相对贫困的转变，适当提高贫困的标准，提升农村贫困老年人脱贫质量。二是健全医疗保障制度。健全基本医疗保险筹资和待遇调整机制，逐步提高基金统筹层次，缩小人群保障水平差异，增强制度可持续性。完善基本医疗保险社区用药报销政策，保证老年慢性病、常见病药品配备，方便老年人就近取药。推广慢性病连续处方制度。完善城乡居民大病保险制度，采取降低起付线、提高报销比例、合理确定合规医疗费用范围等措施，提高大病保险对困难老年群众支付的精准性。促进医疗救助制度和基本医疗保险制度、大病保险制度有机衔接，解决困难老年群众基本医疗保险目录外医疗费用负担重的问题。进一步完善异地就医直接结算政策，切实便利异地养老的老年人门诊和住院费用直接结算。三是建立长期照护保险制度。总结推广长期护理保险扩大试点经验，建立全国统一、覆盖城乡的长期照护保险制度。全面建立经济困难的高龄、失能等老年人补贴制度，做好与重度残疾人护理补贴、长期照护保险试点的衔接。鼓励发展商业性长期照护保险，建立多层次、可持续的长期照护保险制度。制定实施全国统一的失能失智评估标准和分级照护规范。

4. 着力推进健康老龄化

“十四五”时期，应强化“大卫生、大健康”理念，从以治病为中心切实转变为以人民健康为中心。一是推进全生命周期的健康促进与健康教育。整合碎片化的健康教育服务体系，向居民提供统一、权威的健康科普知识。强化个人健康责任，提升健康素养，教育引导老年人自觉接受健康教育，践行健康生活方式，贯彻健康管理。二是加强老年常见病慢性病防治和重大传染病防控。对老年人常见病慢性病要做到早诊早治、规范治疗、医防协同、全流程健康管理，实现防、治、管整体融合发展。进一步建立符合老年人特点的重大传染性疾病预防、管理、治疗工作机制和处置预案，提高老年人抗击重大传染性疾病的能力。三是推进老年健康服务体系建设。实施老年健康服务机构“三个一建设工程”（“三个一”：建设一批，转型一批，升级一批），补齐综合医院老年病科、专业性老年病医院以及老年康复、护理机构、安宁疗护机构严

重不足的短板。健全信息共享和衔接协作机制，发挥好老年人健康服务体系的整体效应。利用好中医药“简、便、廉、验”等特点，大力发展中医养生保健服务。四要推动医养结合向康养结合转变。需要强调的是，发展康养结合不在于建设设施、建机构，关键在于创新工作机制，优化整合资源配置。应总结推广“十三五”时期医养结合的成功经验，着力推动“康”“养”资源的打通使用，健全一体化服务老年人的新机制。精细化推进康养结合，明确“康”与“养”的不同类型以及不同机构在各自明确分工基础上的相互协作与配套。重点推进居家社区层面的康养结合，完善服务规范、收费标准和风险控制机制。

5. 加快发展现代养老服务业

“十四五”时期，既要提高养老服务业发展速度和扩大其发展规模，更要提高其质量和水平。一是着力推进均等化。明确政府主导的基本养老服务，切实担负起保障责任，补齐居家社区养老服务设施缺口，强化公办养老机构保基本功能，扶持发展互助养老，推进区域之间、城乡之间、群体之间基本养老服务均等化。二是着力推进功能整合。打破服务供给的群体分割，坚持“老、残、儿”一体化保障，以养老服务设施为主线，推动面向老年人、残疾人、儿童的服务设施集中布局、共建共享，推动服务融合发展、一体化供给。三是着力推进资源统筹协调。促进机构、社区、居家养老服务融合发展，推动养老服务产业、事业和慈善的协调发展，推进城乡区域养老服务的联动和统筹发展，完善不同行政区域间的养老服务资源调配、补偿机制，使养老服务供给更具弹性和包容性。四是着力推进精准供给。通过制定评估标准、信息化摸底调查、建档立卡、动态调整等措施，对养老服务需求进行精准化识别。通过因人施策、确定供给主体、明确供给责任等举措，实施精准化供给。通过部门联动、全程监管、精准考核等措施进行精细化管理。通过建立规范统一、互联互通的智慧养老服务信息平台，推广养老服务顾问制度，促进养老服务供需双方实时精准对接。五是着力推进提质增效。进一步健全养老服务质量标准、认证体系和社会信用体系建设，构建以信用为基础的新型监管体制，加强质量监管，防止“劣币驱逐良币”。抓住降低成本这个关键，通过更多创新举措降低养老服务业的税费成本、制度性交易成本和要素成本，着力破解多年来困扰养老服务业的“运营难、融资难、盈利难、招人难”等老大难问题。

6. 巩固支持家庭养老

加强家庭美德教育，树立良好家风，强化家庭成员赡养、扶养老年人的责任意识。将赡养父母行为纳入公民个人社会诚信档案。完善职工带薪休假制度，鼓励用人单位在老年节、老年人生日及需要照护服务时对员工给予安排休假等关怀支持。完善老年人自愿随子女迁移落户政策，依法依规保障老年人享受迁入地基本公共服务。向失能失智老年人的家庭成员提供免费照护知识和技能培训。鼓励各地通过政府购买服务、志愿服务等方式，为长期照护失能失智老年人的家庭成员提供“喘息服务”。

（三）着力厚植老龄社会的文化自信

1. 加强思想政治引领

坚持马克思主义在意识形态领域的指导地位，完善老年人思想政治教育机制，组织广大老年人深入学习习近平新时代中国特色社会主义思想，使其成为党的路线方针政策的坚定倡导者、维护者、践行者。发挥老年人在理想信念教育中的积极作用，加强对青少年的党史、新中国史、改革开放史教育，以及爱国主义、集体主义、社会主义教育。

2. 培育和践行积极老龄观

将以“三个积极看待”为核心的积极老龄观融入国民教育、精神文明创建、文化产品创作生产全过程。树立正确导向的舆论引导机制，改进和创新对老年人正面形象 and 价值的宣传，消除社会大众对老年人和老年期生活的负面“刻板印象”。同时也要引导老年人树立终身发展理念，保持自尊自爱自信自强的精神状态，展现有作为有进步有快乐的新时代老年人风采。

3. 传承和弘扬孝亲敬老文化

实施孝亲敬老文化传承与创新工程。把孝亲敬老传统美德纳入社会主义核心价值观宣传教育，将其列为公民道德建设、党员干部教育、村规民约的重要内容。持续开展孝亲敬老文化进机关、进乡村、进社区、进学校、进企业、进单位活动，以及敬老月系列活动和“敬老文明号”创建活动。制作适合新兴媒体传播的孝亲敬老文化作品和公益广告。支持各地加强干部德孝情况考察，并将其作为干部晋级评先的重要依据。着力培育和表彰孝亲敬老先进典型，让孝亲敬老成为国家意志、公民素养和社会风尚。

4. 丰富老年人的精神文化生活

增加适应老年人需要的特色公共文化产品和服务供给，引导文化企业和社会力量参与面向老年人的公共文化服务和产品的提供，开展面向老年群体的基层文化志愿服务活动，切实保障老年人的基本文化权益。完善老年题材的文化产品创作传播的引导激励机制，打造一批思想性、艺术性和观赏性相统一、深受老年群众喜爱、老少皆宜的文化精品。组织引导老年人开展各种健康、有益、科学的文化活动，在全社会形成积极向上的精神追求和健康文明的生活方式。

（四）着力构建全龄全域全周期友好型宜居环境

应当扬弃老年友好的思维和概念，突出全龄、全人群友好。老年友好这一思维方式和概念，是典型的群体视角和部门视角的产物，与积极应对人口老龄化的大格局和突出全人群全生命周期的视角不符合。当然这并不是要否认某些部门具体工作中仍要强调老年友好。较为理性的做法是，应把老年友好嵌入全龄友好的视角和概念之中。

1. 推进生态文明共建共享

在全社会倡导简约适度、绿色低碳的生活方式，增强老年人的环境保护意识，引导老年人积极参与创建绿色家庭、绿色社区等行动以及环保志愿活动。将各类养老机构和城乡社区养老服务设施纳入绿色建筑创建行动重点扶持范围。

2. 增加生态康养产品供给

“十四五”时期生态环境将作为可以创造财富的资源点来发展增值，绿色发展将成为提升经济发展效益和群众生活质量的重要力量。应支持各地发挥气候、交通、文化、民俗、生态优势，发展森林康养、气候康养、海洋康养、温泉康养等资源依托型康养产业，建设多功能为一体的康养社区和大型康养综合体，打造特色康养产业带，满足人民群众高品质康养休闲度假需求。

3. 建设宜居环境

一是深入推进无障碍建设。完善落实无障碍环境建设法律法规、标准和规范，推进无障碍环境建设向家庭、居住区、村镇延伸，确保老年人安全方便地居家生活、参与社区活动、通行道路、搭乘公共交通工具、出入公共建筑物、交流信息、获得公共服务。二是推进符合老年人需求的乡村人居环境整治和改造。注重乡土味道，强化地域文化元素符号，综合提升田水路林村风貌，保护乡情美景，为老年人提供多方位的交往空间和便利的生产劳作空间。三是保障安居需要。贯彻“通用型”住宅建设理念，统筹考虑各个年龄段的宜居需要，确保对住宅在全寿命期内方便地进行功能改造。引导、支持开发老年宜居住宅和代际亲情住宅。推进保障性安居工程，将经济困难老年人家庭纳入重点保障对象，优先满足其基本安居需求。支持各地对经济困难的失能、残疾、高龄等老年人的家庭实施适老化改造，配备生活辅助器具，安装紧急救援服务设施，健全定期巡视探访制度。建立深入开展“老年友好型城市”和“老年宜居社区”创建活动。结合老旧小区改造，支持多层老旧居民楼加装电梯。

（五）着力推进老龄问题治理能力现代化

1. 加强党对老龄工作的领导

坚持老龄工作党政一把手亲自抓、负总责。各级党委政府对老龄事业做到“五纳入、三同步、四个到位”。将人口老龄化国情教育纳入各级党校（行政学院）的教学计划和各级党政领导干部培训计划。注重发挥基层党组织、城乡基层群众性自治组织以及工会、共青团、妇联、残联等群团组织参与老龄工作的优势和作用，培育壮大以基层老年协会为主导的老年群众组织，形成全社会参与的老龄工作格局。

2. 深化老龄工作机构改革

一是发挥好老龄委职能。强化各级老龄委对老龄工作的统筹协调、组织推进和督促检查职能，建立健全各项工作制度。加强老龄委对重大涉老政策、工作项目的统筹协调。二是加强老龄委办事机构实体化建设。2018年机构改革后，一些市、县老龄委办事机构出现断层，自上而下相对独立的老龄工作机构体系不复存在，工作效力被削弱，地方老龄委工作趋于空转。这种情况与中央加强老龄工作的要求不符，与老龄化不断加深的态势相悖。应进一步建立健全国家、省/自治区/直辖市、市、县/区、乡镇/街道的5级老龄工作体系，使其与世界老年人口规模最大、老龄化速度最快、应对任务最重的国情相适应。此外，应推进跨领域、跨部门、跨层级的涉老数据共享，在建设老龄事业数据直报系统上有所突破，切实做到底数清、情况明、决策有依据。

3. 推进老龄法治建设

及时修订完善《中华人民共和国老年人权益保障法》，制定《〈中华人民共和国老年人权益保障法〉实施细则》，将养老服务、老年优待等成熟政策上升为法律。推动建立老年人监护制度和监护监督制度，加强对老年人选择监护及签订监护协议的指导和帮助。支持公证机构开展老年人意定监护协议公证业务。建立和完善涉老矛盾纠纷预警、排查和调解机制，多部门共同查处侵犯老年人合法权益行为的快速反应机制。定期组织打击侵害老年人合法权益权益违法犯罪行为的专项行动。提升老年人法律服务和法律援助案件办理质量，逐步扩大老年人法律援助事项范围，放宽经济困难标准，简化受理审批流程，缩短办理期限。落实“谁执法谁普法”的普法责任制，将老年人权益保障法治宣传列入相关部门普法责任清单。对老年人因追索赡养费、扶养费、养老金、退休金、抚恤金、医疗费等提出的诉讼，实行快立、快审、快结。

4. 加强老年群体社会管理

一是畅通老年人利益诉求表达渠道。各级人大应适当增加代表老年群体利益的界别代表，或者密切人大代表同老年群体的联系，确保普通老年群体的利益诉求和相关建议能够得到更直接地反映和体现。各级政府制定社会公共政策，应充分听取老年人和老年人社会组织代表的意见，针对特殊贡献老年人、特殊困难老年人等，应研究制定优先优惠及优待措施。二是推进社区治理创新。在推进基层直接民主制度化、规范化、程序化的过程中，应组织引导老年群体积极、理性、有序参加城乡社区治理、基层公共事务和公益事业中，拓宽老年群体反映意见和提出建议的渠道。促进离退休干部党建和社区党建有机融合，进一步做好社区离退休老党员的教育、管理、服务工作，充分发挥好老年党员的先锋模范作用。建立基于社区的老年人心理危机干预服务网络，防止冲击社会道德底线的事件发生。三是加强老年社会组织建设。实施基层老年协会规范化建设工程，将其建设成为基层党组织领导下的老年人自我教育、自我管理、自我服务的社会组织，成为老年人有序参与社会发展的渠道和载体。实行全国统一的老年社会组织登记注册和备案制度，加强对各类老年社会组织的监督管理。加强老年社会组织党建工作。通过政府购买服务等方式加大对公益性、互助性、服务性、专业性老年社会组织的支持力度。

5. 发挥老年人的主体性作用

发挥老年人的主体性作用，是激发老龄社会活力、降低人口老龄化成本、提升老龄问题治理能力的关键。公共就业和

人才服务机构应加强对老年人才的求职登记、职业介绍、创业指导服务，建立老年人才信息库，开展老年人才交流招聘活动，为有劳动能力和再就业意愿的老年人参与职业技能培训提供便利。鼓励符合条件的老年人参加专业技术人员职业资格考和职业技能鉴定。加强劳动用工管理，督促用人单位与老年人签订书面协议，依法保障老年人在生产劳动过程中的合法收入、安全和健康。发展老年志愿服务。深入开展“银龄行动”，引导老年人积极参与基层民主监督、社会治安、公益慈善、移风易俗、民事调解、文教卫生、全民健身等工作。对老有所为贡献突出的老年人按规定给予表彰奖励。

（六）着力构建人类老龄社会应对共同体

“十四五”时期，应高举构建人类老龄社会应对共同体的大旗，谋篇布局积极应对人口老龄化的国际战略，在加强老龄领域常规性国际交流与合作的同时，在以下三个方面实现破题。

1. 积极争取承办第三次老龄问题世界大会

联合国先后于 1982 年、2002 年在维也纳、马德里召开两次老龄问题世界大会，并拟召开第三次老龄问题世界大会。中国积极应对人口老龄化的道路、模式、经验，对世界各国携手共同应对全球人口老龄化挑战、构建人类命运共同体尤为重要，并因此而备受国际社会关注。中国应积极争取承办第三次老龄问题世界大会，向全世界提供中国方案，展示中国贡献，扩大共同应对全球老龄化挑战的中国“朋友圈”。

2. 推动完善联合国解决老龄问题的基本框架

1982 年、2002 年在维也纳、马德里召开两次老龄问题世界大会通过的两个《行动计划》及《联合国老年人原则》等三个政治文书，是目前联合国解决老龄问题的基本框架。随着全球人口老龄化的进一步发展，这些文书已经滞后于全球人口老龄化形势发展和构建人类老龄社会应对共同体的需要。应结合推动联合国召开第三次老龄问题世界大会，主动推动第三个老龄问题国际行动计划的出台。此外，2012 年 12 月，联合国大会通过第 67/139 号决议，决定“订立一项全面综合的国际法律文书以促进和保护老年人权利与尊严”。应密切关注老年人权利保护国际公约制定过程，引导权利公约朝向有利于发展中国家人权保护实际的方向发展。

3. 打造国际品牌性老龄论坛

参照博鳌论坛的形式，发起设立具有永久会址的国际老龄论坛，既作为我国提供老龄领域国际公共产品的创新实践，也作为讲好积极应对人口老龄化的中国故事、传播好中国声音、展示中国方案的平台。

站在世界百年未有之大变局的时代关口，面对人口老龄化不可逆转的百年发展趋势，只要我们紧紧抓住用好“十四五”时期的战略机会窗口期，将积极应对人口老龄化上升为国家战略，及时转变战略理念，科学谋划大国应对之策，守正笃实，久久为功，就一定能够不断开拓积极应对人口老龄化中国特色道路的新格局、新局面，顺利实现中华民族伟大复兴的第二个百年奋斗目标！