



关于制定我国新时期老龄人口政策的十条建议

李罗力 夏汛鸽

中国人口老龄化发展进程很快，据统计，2000 年我国 65 岁以上人口占总人口比重尚为 6.96%，2006 年就已达到 7.9%。这表明中国人口的发展已经快速进入老龄化阶段。如何应对“未富先老”这个新的国情，已成为关系我国今后经济社会发展全局的一个重大战略问题。人口老龄化不但使我国的社会经济关系和社会经济政策如产业结构、投资消费结构、劳动力的年龄结构、人口赡养比以及代际利益关系都会发生相应的重大调整 and 变化，而且对政府的社会管理和公共职能也是一种考验，因为人口老龄化对社会的文化、教育、卫生管理以及社会保障体系都会提出新的挑战。

对于人口老龄化问题，普遍存在一个很大的认识误区，就

是认为它只会对社会经济产生负面影响，只会成为社会发展的包袱和负担。然而，国外一些已进入人口老龄化的发达国家的经验证明，人口老龄化也孕育着极其丰富和广阔的发展机遇。其中不仅传统老年产业如老年服装、老年食品、老年保健、老年福利设施等领域商机广现，而且现代老年产业如老年娱乐、老年旅游、老年住宅、老年社区服务、老年教育、老年理财等多种行业在全球也方兴未艾。老龄产业的发展，不仅可以满足老龄人口群体特点的生活需要，提高老龄人口的生活质量，同时也有利于培育新的经济增长点，促进整个经济发展的结构优化，成为启动和扩大内需的重要领域。如果制度安排得当，可以把老龄化的压力转化为提高经济增长水平的动力，可以更好地促进国民经济健康协调发展。

此外还应看到，人口老龄化是今后人类共同面临的问题。中国不仅是人口老龄化发展最快的国家，也是世界上人口最多的国家，因此中国如果能够积极、正确、妥善地解决人口老龄化问题，不仅对中国今后的发展有着深远的意义，同时也是对世界人类发展做出的重大贡献。

因此，科学前瞻地研判老龄人口产业趋势，从国家和民族长治久安和物质产业与非物质产业相互辩证关系乃至经济社会制度创新的高度，以及从鼓励老龄人口发挥积极作用，促进中国经济、政治、文化等领域蓬勃发展的深度和广度，来制订相关政策与规范，事关中国今后发展大计，具有重要的战略意义。

从 1996 年 10 月全国人大颁布实施《中华人民共和国老年

人权益保障法》，到 2006 年 2 月国务院转发《关于加快发展养老服务业的意见》，中国老龄人口政策已开始逐步实现从“权益保障”向“产业发展”转型，但我国目前在这方面存在的问题还很多，一是对人口老龄化的认识仍有较大误区，只看到挑战、压力和矛盾，没有看到它对启动和扩大内需以及构建和谐社会的重要战略意义；二是对老龄化问题研究不深入，十分表面和肤浅；三是研究与决策联系不紧密，研究只停留在理论层面，没有进入国家的决策层面。对于如何把中国经济社会的发展，调整到与人口老龄化相适应的阶段上来，既没有正确的认识和深入的研究，也没有实质性的行动。

为此，2008 年 4 月 19 日，综合开发研究院（中国·深圳）及《开放导报》杂志与全国老龄工作委员会办公室在北京联合举行了“中国老龄人口产业政策内部研讨会”。国务院研究室、国家发改委、国务院发展研究中心、国家卫生部、国家教育部、国家人力资源和社会保障部、国家建设部、中国老龄事业发展基金会以及其他机构相关的官员和专家参加了会议，并展开了热烈和深入的讨论。现根据会议上有关专家的意见及我们自己的研究，提出以下政策建议：

（一）社会要关注老年群体多元的利益需求，国家也要考虑老年人口政策的区别和差异

目前无论是学术界还是决策部门，对老龄化问题更多考虑的是其作为社会负担的负面影响，对其正面的积极意义估计不

足。发展老龄事业、促进老龄产业的积极意义至少包括：一是在新的平台上启动市场消费；二是在新的领域扩大人力资源；三是在新的层面创建社会和谐。因此，需要具体关注和分析不同的老人社会群体及其利益差别。过去我们一提到“老人”，似乎就定义为是高龄老人、病残老人和贫困老人。但实际上现在已经有了另外一个很大的群体，例如目前已经 60 岁左右的这个群体，他们基本上都是共和国的同龄人，这些人虽然按国家标准已经作为“老人”退休，但是他们中的相当一部分人身体健康、年富力强、收入也较高，因此他们是年轻老人、知识老人、健康老人和富裕老人。当然前一种老人群体属于国家社会保障的范围，得到政府高度关注；但不能忽视后一种老人群体，他们更具有理想，更愿意继续学习和继续发挥作用，也更注重退休后的生活质量和方式。显然，过去那种简单的养老和社会保障模式，已远远不适应他们的实际需求。所以，社会要关注老年群体多元的利益需求，国家也要考虑老年人口政策的区别和差异。

（二）发展老龄人口产业要解放思想

所谓解放思想，就是要突破过去那种简单的养老社会保障由政府民政部门全包，不允许民间力量参与，不允许按照市场化原则组织资源和运作资源的思维方式和运作模式。今后应当一方面要研究政府老龄人口社会保障方面需要承担什么责任，另一方面也要研究如何动员社会力量来发展老龄人口产业，同

时在政策上划清两者应承担的不同责任和解决的不同问题。换言之，要认真研究政府今后对老龄人口事业和产业，可以“放”到什么程度、制订什么样的管理办法。必须承认，由民间组织创办的这类公益事业或产业，尽管追求的不是利润最大化，但肯定会追求成本最小化，同时也必须能够创造足够的收入来维持机构的运转和扩大，因此它必然具有经营性和产业化的特点。此外，在转变思路的基础上，应当积极争取非政府组织、非营利组织、非法人组织参与老年公益事业和老龄人口产业，鼓励社会组织和个人从各个方面、各个领域和各个层次，为我国的老龄人口事业和产业的发展提供支持和服务。

（三）要把发展老龄事业作为国家长远战略进行制度安排

我国从 1987 年提出重视老龄化问题，到现在已经过去了 20 多年。但是，老年事业的发展目前还没有作为国家长远战略问题得到应有的重视，而是受限于一些当期的政策。实际上，完全应该像给低收入群体制订提供廉租房和经济适用房等特殊优惠政策一样，对老龄人口群体也应制订促进老龄事业和产业发展的特殊优惠政策，从而在各个领域都能促进我国经济社会的可持续发展。这些特殊政策主要的作用，一是最大限度发挥人口红利期效应，为应对老龄化做好充足的物质准备；二是完善养老保险制度，建立覆盖城乡居民的养老保险体系；三是完善基本医疗保险制度，健全养老保健体系；四是发挥家庭养老的主导作用，构建多元养老模式；五是大力发展养老服务业，

扩大消费需求和社会就业；六是完善与我国老龄化进程相适应的老龄就业政策，适时推迟高技术人才退休年龄；七是稳定生育政策，减缓老龄化所产生的生育期调整问题；八是进一步完善老龄工作体制机制，鼓励发展为老年人服务的公益性中介机构和民间组织。

（四）要把“健康老龄化”作为应对人口老龄化的一个战略措施

“健康老龄化”有两方面的含义：一方面，要使进入老龄化的社会成为健康发展的社会，也就是使一个老龄化的社会依然可以科学、协调地发展；另一方面，要使老龄人口群体有文明、健康的生活方式和生存状态。如果占中国人口比例很大的老龄人口生活方式和生存状态不是很好，就很难说中国已经是现代化社会。我们不能改变老龄化的发展趋势，但必须采取积极应对的姿态，从新的理念和视角促使老龄化成为健康的社会发展因素。比如要把我国经济由外向型经济调整为内需型经济，庞大的老年群体就是非常可观的消费市场；同时中国刚刚进入老龄化阶段，如果大力发展老年产业，可以带来大规模的社会经济发展及就业的新空间和新机会。此外，由于中国现在人口状态已经得到改善，退休以后可以继续工作的人很多，且这些“年轻老人”年富力强、经验丰富，其就业领域和方式可以与年轻人有很大不同，因而创造合适的方法和政策，延长他们参与社会活动的时间，实际上也是在增加社会人力资源储备，降低教育成本。

(五)要把“老有所学、老有所用、老有所乐、老有所享”作为积极老龄人口政策的核心内容

如上所述，我国新的老龄人口政策，不能仅仅局限于对高龄老人、病残老人和贫困老人群体的医疗、赡养及社会保障方面，而且还要制订针对健康老人、知识老人、年轻老人和富裕老人群体的积极的老龄人口政策。其核心内容就是“老有所学、老有所用、老有所乐、老有所享”。首先，在“老有所学”方面，应认真总结目前老年大学、老年培训等实践经验，加以提高和推广。其次，在“老有所用”方面，应创造各种方法，制订相应政策，促进老年人继续进行科学研究、开展咨询活动，以及通过企业及社会机构“返聘”等形式实现老人的“再就业”。第三，在“老有所乐”方面，应通过创办“老人乐园”、完善社区服务、建立“托老所”及建立现代居家养老等模式，使老人能够愉快地学习、交流、娱乐、休闲、旅游、度假等，快乐潇洒地享受晚年生活。第四，在“老有所享”方面，应鼓励和积极支持与老龄人口需求相适应的住宅、服装、食品、保健器械、电子用品、影视产品等行业、产业以及酒店、旅游、保健等相关服务业的大力发展。

在这方面需要认真研究的问题是，这类积极的人口政策的实现主体和途径，与国家目前主要针对弱势老人群体所制订的统统由国家包起来的政策有很大的不同。积极人口政策的实现，应当主要依靠社会力量、民间组织、企业和其他公益组织机构来完成。为了鼓励社会各方积极参与和进入。国家和政府应在

就业、工商登记、税收、信贷、保险、土地使用等各个方面制订有效的积极扶持的政策。

（六）依托社区完善老年服务业是当前加强老龄工作的重要措施

国外发达国家经验证明，没有完善的社区养老服务业，具有现代意义的“居家养老”模式就无法实现；发展社区养老服务业不仅可以提高老年人的生活质量，同时可以带动大量就业。首先，国家应该依法保障老年人不依靠子女也可以生活，为此要逐步、务实、系统地研究制定出台具有法律效力、可操作的政策规定。其次，应积极开创老龄就业渠道，带动和扩大社区就业领域，鼓励确有一技之长的健康老年人开办私人咨询机构、私立学校和私人诊所；所制订的相关政策措施及实施细则，可以通过调研在条件较成熟的（省、市）社区试点，并逐步在全国推广。第三，围绕发展社区服务产业需要制订相关有效的政策进行扶持，要建立公平、公正、规范的养老服务准入；在批准用地、小额贷款、行政收费等方面给予更多优惠；对愿意短期从事老年服务工作的人员进行免费培训，政府负担培训职责；要加强职业化、专业化的养老工作队伍建设；要吸引专业社会工作人员、高校毕业生到社区养老服务机构工作。

（七）通过整合公共服务资源促进长期养老照料机构的发展

应在深化卫生体制改革进程中，应充分利用社会公共资源如闲置的厂房、学校等，积极兴办长期养老照料机构。在此类

公共资源的整合中，应当明晰产权界定、规范登记注册，并注意总结经验、制定相关措施、发挥政策优势。同时，应当继续扶持民办养老机构。据有关统计，2006年底全国各类养老机构中公办机构只占8.2%，床位只占17%；而民办机构则占50.5%，床位占57.8%；还有41.3%的机构没有登记，床位占25.2%，实际上也属于社会民办。且各类养老机构80%以上在农村，很多是乡村养老院。巩固民办养老机构成就，提高其服务水平，实现寓养于民，是促进长期养老照料机构发展的重要内容。因此，统一养老照料机构服务标准，制定相关养老照料机构技术等级，加强养老照料机构管理，应及时提上工作日程。此外，要通过推行政府购买服务措施，加大政府财政支持力度；要探索采取贴息、公建民营、民建公助等方式，促进民营养老基础设施建设；要积极营造平等竞争环境，发展多元化长期养老照料服务。

（八）通过规范发展个人理财业务来防范养老风险

目前中国老人理财的主要动机，一是应对健康状况发生变化时高昂的医疗和康复费用支出；二是希望现有资产能保值增值；三是积累财富降低子女负担；四是希望享受舒适的晚年生活。尽管他们的个人财产积累并不多，但对中国高储蓄率的影响不应低估。由于缺乏相关的金融理财知识，他们的理财行为有一定的盲目性。所以，应借助相关权威机构如国家老龄委的社会影响力，组织老年代表学习相关理财知识，并通过各种形式传递给更多的老年人。在企业层面，应积极建立企业补充养

老保险，增加员工的退休收入；加强风险共担意识，使职工在职时尽早积累医疗基金和退休基金。在国家层面，应加大财政转移支付力度，扩大社会基本保障的覆盖范围；积极鼓励个人采取措施筹集医疗基金和退休基金，对个人购买商业保险，在税收方面给予更多鼓励和支持；鼓励金融企业积极开发适合老年人参与的风险低、回报稳的理财产品，如资产性证券产品；鼓励商业保险公司进一步细化、开发老年人短期医疗保险和特种重大疾病保险，同时给予这类公司一定的政策扶持。此外，应当继续研究反向抵押贷款问题，使保险公司与相应的商业保险养老产品相结合。老年人可以把自己的房产抵押给保险公司，保险公司以缴费方式通过老年服务机构每月提供各项服务。

（九）建设老年健康城或老年乐园 探索中国社区养老新路径

老年健康城或老年乐园，是集老龄公寓、老龄度假、老龄学习、老龄休闲、老龄娱乐、老龄保健、老龄康复、乃至老龄餐饮、老龄食品业、老龄服装业、老龄服务业等于一身、主要针对健康、富裕和有文化的老人人群创办的一种社区养老新模式，是一种与传统居家养老模式和传统社区养老服务互补的新路径。在美国、日本等发达国家，这种老年健康城和老年园区模式已经取得成功并得到推广，我国现在也有少数地区正在进行试办。因此，应当注重学习国外相关成熟的实践或业态经验，认真这件事情办好，国家也应在政策上给予大力的鼓励与支持。

（十）借鉴国际经验并结合国情有效发展临终关怀事业

一些发达国家从“选择与尊严”的理念出发，对即将离世的老人开展生前预嘱工作，让他们在尚仍健康的状态下与医疗保险机构或法律工作者讨论选择何种归宿问题。这一过程尽管非常复杂、涉及诸多因素，但仍值得借鉴。例如，可以通过互联网进行宣传，可以通过问卷调查开展调研，使“选择与尊严”的现代观念逐渐为中国民众所接受。也可以通过试点，使“安乐死”与“自然死”的概念在我国逐渐转化为机构性可操作的过程。因此，从现在起就应在大学或相关培训机构里，系统地开设有关专业和课程；应对所有相关人员如律师、养老照料机构工作人员及社会工作者，进行生前预嘱、临终关怀相关知识的系统培训。同时通过国家相关部门和基层社区组织机构，不断总结实践经验、及时推广成功案例，努力在不太长的时间内，提高我国临终关怀事业的专业化水平。为此，也应研究制定相关政策措施，并及时发布、适时修订。

李罗力 综合开发研究院（中国·深圳）副理事长，南开大学教授，博士生导师，中国体制改革研究会副会长。

夏汛鹤 综合开发研究院（中国·深圳）副研究员。

《脑库快参》是综合开发研究院编印的一种内部参阅资料。

《脑库快参》的对象是社会精英和高品味的读者群：各级政府决策部门、大学和研究机构的学者及海内外各类企业和机构的高层管理者。

《脑库快参》以重大政策和重大现实经济问题的分析研究为主要内容，同时选登国内外最新重要经济动态和信息，发表富有价值和启发性的评论文章。

《脑库快参》注重思想性、启发性和政策性，努力做到思想敏锐、观点鲜明和理论超前，同时坚持文字上的生动活泼和流畅可读。

《脑库快参》将不定期编印，每期一个主题，每篇文章三、五千字甚至更长一些不等。

《脑库快参》以综合开发研究院研究人员所撰写和摘编的稿件为主，同时也广泛欢迎社会各界及学者积极参与。

地址：深圳市银湖路金湖一街 CDI 大厦

邮编：518029

电话：0755-82487878、82470970

传真：0755-82410997

网址：<http://www.cdi.com.cn>

联系人：程旭玲 电邮：chengxl@cdi.com.cn

责任编辑：张玉阁 电邮：zhangyg@cdi.com.cn