

# 完善养老保障与服务体系 积极应对人口老龄化

林 宝

二十届中央财经委员会第一次会议指出：“人口发展是关系中华民族伟大复兴的大事，必须着力提高人口整体素质，以人口高质量发展支撑中国式现代化。”人口老龄化是当前中国人口结构变动的主要特征，是实现人口高质量发展需要关注的重点领域。人口老龄化将成为中国未来社会经济发展的重要影响因素，积极应对人口老龄化是实现中国式现代化的必然要求。因此，二十届中央财经委员会第一次会议特别强调，“要实施积极应对人口老龄化国家战略，推进基本养老服务体系，大力发展银发经济，加快发展多层次、多支柱养老保险体系，努力实现老有所养、老有所为、老有所乐。”

## 一、积极应对人口老龄化是实现中国式现代化的必然要求

党的二十大报告指出，中国式现代化是人口规模巨大的现代化，是全体人民共同富裕的现代化，是物质文明和精神文明相协调的现代化，人与自然和谐共生的现代化，是走和平发展道路的现代化。这五大特征决定了中国现代化进程的独特性，是中国式现代化区别于其他现代化的重要标志。中国快速的人口老龄化进程将对中国式现代化的五大特征产生深远影响，实现中国式现代化必须积极应对人口老龄化。

积极应对人口老龄化是实现人口规模巨大的现代化的基本前提。在人口规模巨大和快速老龄化双重因素的影响下，中国式现代化也是老年人口规模巨大的现代化。根据联合国《世界人口展望 2022》的预测结果，中国 60 岁及以上老年人口将在 2033 年左右超过 4 亿人，2054 年左右达到约 5.2 亿人的高峰；65 岁及以上老年人口将在 2034 年左右超过 3 亿人，2057 年左右达到约 4.3 亿人的规模<sup>①</sup>。面对如此规模巨大的老年人口，如何利用好老年人力资源为现代化服务？如何做好社会制度安排让老年人分享社会发展成果？如何建立完善的社会服务体系满足老年人不断增长的美好生活需要？这些都是中国现代化进程中需要回答和解决的问题。只有积极应对人口老龄化，优化制度安排，充分利用积极因素，及时、科学、综合地应对人口老龄化的各种不利影响，将人口规模巨大

---

<sup>①</sup> <https://population.un.org/wpp/Download/Standard/Population/>.

转变为社会经济发展的源泉和动力,确保中国现代化进程平稳可持续,才能真正实现人口规模巨大的现代化。

积极应对人口老龄化是实现全体人民共同富裕的现代化的基本要求。共同富裕是社会主义的本质要求,是中国式现代化的重要特征。人口老龄化对共同富裕的重要影响体现在两方面:一是人口老龄化通过生产和消费等途径从供给侧和需求侧对经济增长产生重要影响,二是人口老龄化通过改变不同人群的结构关系对财富的分配过程和结果产生影响。因此,要实现全体人民共同富裕,必须积极应对人口老龄化。要以实现高质量发展为目标,推动经济转型升级和发展方式转变,以适应人口形势的变化;要根据人口老龄化形势,不断改革完善社会保障制度,优化收入分配格局,妥善处理代际、地区及群体间收入差距,推动全体人民共同富裕。

积极应对人口老龄化是实现物质文明和精神文明相协调的现代化的必然选择。人口老龄化是物质文明和精神文明的重要影响因素。人口老龄化对经济增长和财富创造的影响,实质上就是对物质文明的影响。人口老龄化通过改变人口结构和社会结构,使社会成员的精神需求发生结构性变化,同时,还将改变精神文化服务供给的人员结构、素质等,从而对精神文明建设产生影响。由于人口老龄化对物质文明建设和精神文明建设的影响并不均衡,因而会影响精神文明和物质文明的协调性。因此,积极应对人口老龄化,应当建立合理的体制机制,确保物质文明建设不断取得新的进展,使精神文明建设与物质文明建设相适应,推动物质文明和精神文明协调发展。

积极应对人口老龄化是实现人与自然和谐共生的现代化的内在要求。人口老龄化将改变人类生产生活方式,从而影响人与生态环境的关系,进而对人与自然的共生关系产生影响。在人口老龄化背景下,必须提高效率,包括资源环境的利用效率,以更少的投入满足社会需要。当社会生产生活方式适应这一要求时,以往粗放式的发展必然被高质量发展所取代,这从根本上有利于改善人与自然的共生关系。因此,积极应对人口老龄化,需要通过改革推动发展方式和社会生活方式转变,建立与人口老龄化形势相适应的资源节约型、环境友好型发展模式 and 生活方式,实现人与自然和谐共生的现代化。

积极应对人口老龄化是实现走和平发展道路的现代化的重要保障。在当前日益复杂的国际形势下,坚持走和平发展道路,从根本上取决于中国能否保持长治久安和强大综合国力。人口老龄化作为中国当前人口发展的主要趋势,可通过影响经济、社会、科技、军事等方面对综合国力产生直接影响,进而影响走和平发展道路的能力和条件;也可能通过民生问题影响社会稳定。因此,只有积极应对人口老龄化,利用各种积极因素,努力克服人口老龄化的不利影响,在保持长治久安的基础上不断增强综合国力,才能保障中国的和平发展道路行稳致远。

## 二、完善养老保障和服务体系是积极应对人口老龄化的重要内容

中共中央、国务院印发的《国家积极应对人口老龄化中长期规划》中明确指出,人口老龄化对经济运行全领域、社会建设各环节、社会文化多方面乃至国家综合实力和国际竞争力都具有深远影响。因此,积极应对人口老龄化也要从经济、社会、文化等多方面着手。其中,完善养老保障和服务体系是积极应对人口老龄化的重要内容。改革开放以来,特别是党的十八大以来,随着人口老龄化发展,中国完善养老保障和服务体系的步伐不断加快,取得了积极进展。但是,与以人口高质量发展支撑中国式现代化的要求相比,仍然存在一些有待改进的问题。

在养老保障方面,按照健全覆盖全民、统筹城乡、公平统一、可持续的多层次社会保障体系的目标,主要取得了以下进展。一是实现了基本养老保险的制度全覆盖。在前期试点的基础上,2014年在全国范围内建成统一的城乡居民基本养老保险制度,2015年实现了机关事业单位工作人员养老保险制度与城镇职工基本养老保险制度并轨,由此形成了分别面向城镇职工和城乡居民的两个基本养老保险制度。二是多层次、多支柱的养老保险体系框架基本成型。通过建立职业年金制度、完善企业年金制度,形成了第二层次的养老金;通过实施个人税收递延型商业养老保险试点、出台个人养老金制度,形成了第三层次的养老金。三是完善了制度设计和运行。通过实施降低缴费率、改变待遇调整机制、调整个人账户记账利率等参数改革措施,从建立中央调剂金制度到基本养老保险全国统筹,增强了抗风险能力。不过,目前养老保障方面仍然存在一些有待解决的问题:基本养老保险的制度设计仍然有待完善;两个基本养老保险制度的衔接机制有待改进;企业年金发展缓慢,覆盖率较低;个人养老金吸引力不足。

在养老服务体系建设方面,根据推进养老事业和养老产业协同发展的要求已出台一系列政策措施,取得了积极进展。一是基本养老体系建设不断推进。中央文件已明确了主要任务、基本原则、重点工作和组织保障等,公布了国家基本养老服务清单。二是养老服务发展的政策体系基本成型。党的十八大以来出台了一系列养老服务相关政策,养老服务政策体系逐渐完善。政策支持涉及养老服务全流程各环节、各种养老服务类型和服务属性,涵盖财税、土地、投融资、人才支持等政策手段,为推动养老服务高质量发展提供了必要的政策支撑。三是养老服务供给能力明显改善。截至2021年末,全国共有各类养老服务机构和设施35.8万个,养老服务床位815.9万张。全国31个省(自治区、直辖市)设市城市新建居住区配建养老服务设施达标率为62%,比上年提高约16个百分点<sup>①</sup>。同时,目前的养老体系建设仍存在问题:居家社区机构相协调、医养

<sup>①</sup> 2021年度国家老龄事业发展公报,见[https://www.gov.cn/xinwen/2022-10/26/content\\_5721786.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2022-10/26/content_5721786.htm)。

康养相结合的局面尚未形成;养老服务供给总量不足和结构失衡的问题仍然比较突出;长期护理保险制度尚处于试点阶段,未能对基本养老服务体系的建设提供强有力的支撑。

### 三、完善养老保障和服务体系的对策建议

#### (一) 完善养老保障体系的对策建议

第一,进一步整合基本养老保险制度,引入与缴费无关的零支柱养老金,完善多层次、多支柱养老金体系。建议在当前多层次、多支柱养老金体系的第一支柱下增加一个与缴费无关的零支柱,改革后的养老金体系有四个层次。首先是普惠性、非缴费的第一层次,建议将城乡居民养老保险社会统筹部分改为公民养老金,并扩展至全体老年公民,适当提高标准,形成覆盖全民的普惠性和兜底性的第一层次养老金;其次是与缴费相关联的第二层次,目前城镇职工基本养老保险制度中的社会统筹和个人缴费、城乡居民基本养老保险制度中的个人缴费均属于这一类;再次是由单位补充养老保险组成的第三层次,即当前的企业年金和职业年金;最后是由个人养老储蓄和保险构成的第四层次,当前的税延型养老保险和个人养老金属于这一层次。改革以后,养老金体系的制度框架由“2+1”(两个基本制度、一个衔接机制)变成“1×4”(一个制度、四个层次)。

第二,进一步完善基本养老保险缴费、待遇确定和调整机制,增加制度公平性和财务可持续性。在缴费方面,适当提高城镇职工基本养老保险缴费基数上限,增加高收入者对制度的贡献;适当增加城乡居民基本养老保险个人缴费档次。在待遇确定和调整方面,确定最高养老金和最低养老金待遇水平,适当缩小养老金收入差距;在待遇确定和调整机制中引入人口老龄化因素,确保待遇计算参数(如计发月数等)反映当期人口老龄化状况;将城镇职工基本养老保险待遇与全国社会平均工资、参保者终身缴费贡献挂钩;将城乡居民养老金待遇水平与农村居民消费水平、可支配收入或是城镇职工养老金待遇水平挂钩,实行动态调整。

第三,进一步完善企业年金制度和个人养老金制度,使多层次、多支柱养老金体系更为平衡。降低企业年金加入门槛,为企业提供正向激励,允许企业部分职工参与年金计划;加大税收优惠力度、提高企业年金免税的缴费比例,在年金待遇领取时给予适当的税收优惠。提高个人养老金缴费上限,通过税收优惠和提高未来预期替代率,增加对高收入人群的吸引力;对低收入人员参加个人养老金提供补贴。

#### (二) 完善养老服务体系的对策建议

第一,积极推进基本养老服务体系的建设。基本养老服务体系已经成为当前养老服务体系建设的重点。根据中央文件精神,推进基本养老服务体系建设要重点抓好几项工作。一是要推动各地区尽快在国家养老服务清单的基础上制订本地区的清单;二是要加强基本养老服务供给能力建设,加大对基本养老服务的保障力度,增加资金投入,尽快



弥补基本养老服务供给中存在的服务设施、人员和经费等方面的短板,尤其要加强农村地区基本养老服务能力建设;三是加快长期护理保险制度建设,为基本养老服务体系建设提供保障。把长期护理保险制度作为基本养老服务体系建设重中之重,尽快总结试点经验,出台全国性、城乡统一的制度;四是要加强基本养老服务建设评估,对各地区基本养老服务体系建设和进展、效果等定期开展评估,督促各地区完成建设目标和任务。

第二,推动居家社区机构养老服务协调发展。首先要支持家庭发展,继续发挥家庭养老的基础性作用。通过开展家庭培训计划,培养家庭成员所需的照料、交流等能力;积极探索子女照料卧床老年父母的支持政策,在假期和用工制度方面予以调整和照顾;提高对纯老人家庭的支持力度。其次,大力推动社区养老服务能力建设。积极推进社区养老服务机构和设施的规范化建设,为社区养老服务提供基本条件;加大对社区养老服务业的支持力度,在税费优惠、补贴支持等方面向社区养老服务业倾斜。最后,推动养老机构多层次发展。继续推动公益性养老机构向护理型转型,发挥服务兜底功能;鼓励营利性养老机构多层次发展,满足老年人多层次需要。

第三,加快医养康养结合。一方面,要加强医养康养资源建设,推动医养康养资源衔接、整合。根据各地区实际情况补足设施和条件不足,改善医养康养的基本条件。建立基层卫生机构和养老机构的衔接机制,实现医疗卫生和养老服务的有机结合。以乡镇或县区为单元,依托医疗卫生机构、养老机构、服务性企业等建立医养康养联合体。另一方面,进一步推进医疗卫生体系改革,加强基层卫生机构健康管理职能。尽快推动基层医疗卫生机构职能转变和能力建设,在继续推进医养结合解决老年人就医难问题的基础上,重点加强健康变化过程前后两端的能力建设,前端聚焦健康教育和预防保健,后端聚焦长期护理和安宁疗护。

第四,大力发展银发经济。银发经济的范畴比养老服务更为丰富,但养老服务是银发经济的核心内容。大力发展银发经济可以更好利用市场机制来增加养老服务供给和产品供给。首先,要出台银发经济发展总体规划或指导意见,对银发经济发展进行系统部署。确立一批重点领域和重点工程,明确在土地供应、税费减免、金融服务等方面提供系列支持措施,系统推进银发经济发展。其次,积极推进适老化改造和银发用品制造强国建设,突破供给侧制约。加大科研技术投入,以创新引领银发用品制造业发展;实施积极的产业扶持政策,扶持相关企业发展;利用政府采购拉动产业发展,培育银发用品市场。最后,加大市场监管力度,优化银发消费市场环境。

(作者工作单位:中国社会科学院人口与劳动经济研究所)

(责任编辑:牛建林)