

坚持以人民为中心，积极应对人口老龄化——国家发展改革委负责人就《国家积极应对人口老龄化中长期规划》答记者问

新华社北京 2019 年 11 月 21 日电 习近平总书记强调，有效应对我国人口老龄化，事关国家发展全局，事关亿万百姓福祉。近日，中共中央、国务院正式印发了《国家积极应对人口老龄化中长期规划》（以下简称《规划》），国家发展改革委负责人就《规划》有关情况回答了记者提问。

问：请问积极应对人口老龄化的时代背景和战略意义是什么？

答：人口老龄化是社会发展的重要趋势，是人类文明进步的体现，也是今后较长一段时期我国的基本国情。我国自 20 世纪末进入老龄化社会以来，老年人口数量和占总人口的比重持续增长，2000 年至 2018 年，60 岁及以上老年人口从 1.26 亿人增加到 2.49 亿人，老年人口占总人口的比重从 10.2% 上升至 17.9%。未来一段时间，老龄化程度将持续加深。

积极应对人口老龄化，是党中央、国务院正确把握人口发展大趋势和老龄化规律，作出的立足当下、着眼

长远的重大战略部署，事关实现“两个一百年”奋斗目标，事关实现中华民族伟大复兴的中国梦，对于坚持以人民为中心的发展思想、实现经济高质量发展、维护国家安全和諧稳定，具有重大意义。

积极应对人口老龄化是贯彻以人民为中心的发展思想的内在要求。伴随着人口年龄结构老化，社会与家庭负担加重，社会保障支出压力加大，养老和健康服务供需矛盾更加突出。积极应对人口老龄化，健全可持续的多层次社会保障体系，完善养老服务体系和健康服务体系，构建养老、孝老、敬老的政策体系和社会环境，有利于满足人民日益增长的美好生活需要。

积极应对人口老龄化是实现经济高质量发展的必要保障。在人口老龄化过程中，劳动年龄人口数量持续下降，青壮年劳动力供给逐步减少，对潜在经济增长率造成不利影响。积极应对人口老龄化，加快积累人力资本，加快提高全要素生产率，加快建设创新型国家，可以化被动为主动，对冲人口老龄化带来的不利影响。

积极应对人口老龄化是维护国家安全和諧稳定的重要举措。人口结构持续老龄化，既不利于保持代际和諧与社会活力，也不利于维护国家人口安全和增强国际竞争力。必须有效防范和化解人口老龄化带来的社会稳定风险和国家安全风险，才能确保中华民族世代永续发展、始终屹立于世界民族之林。

问：请问积极应对人口老龄化的战略目标是什么？

答：积极应对人口老龄化是一项重大的国家战略，必须以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，按照党中央、国务院战略部署，加强及早应对、综合应对、科学应对，明确指导思想、基本原则和战略目标。

积极应对人口老龄化的战略总目标是：积极应对人口老龄化的制度基础持续巩固，财富储备日益充沛，人力资本不断提升，科技支撑更加有力，产品和服务丰富优质，社会环境宜居友好，经济社会发展始终与人口老龄化进程相适应，顺利建成社会主义现代化强国，实现中华民族伟大复兴的中国梦。

阶段性目标分别是：到 2022 年，积极应对人口老龄化的制度框架初步建立。全员劳动生产率平稳增长，劳动年龄人口平均受教育年限稳步提升。基本养老保险和基本医疗保险基本实现法定人员全覆盖，养老保障水平正常调整机制初步建立。多层次养老保险制度体系初步构建，功能完善、规模适度、覆盖城乡、医养结合的养老服务体系基本建成，老年宜居的社会环境初步建立。

到 2035 年，积极应对人口老龄化的制度安排更加科学有效，社会财富储备进入高收入国家行列。全员劳动生产率合理增长，总体实现教育现代化。基本养老保险和基本医疗保险应保尽保，实现法定人员全覆盖。构建起多层次养老保险制度体系。主要健康指标进入高收入国家行列，人均预期寿命和健康预期寿命稳步提升，

老年人健康水平不断提高，有序衔接、综合连续的健康服务体系基本形成。中国特色养老服务体系成熟定型，全体老年人享有基本养老服务。国家创新能力跻身世界前列，科技对应对人口老龄化的支撑作用显著增强。老年友好型社会总体建成。

到本世纪中叶，与社会主义现代化强国相适应的应对人口老龄化制度安排成熟完备，老年友好城市、友好乡村、友好社区遍布全国，全体人民生活更加幸福安康，中华民族实现伟大复兴，以更加昂扬的姿态屹立于世界民族之林。

问：请问《规划》从哪些方面夯实应对人口老龄化的社会财富储备？

答：夯实财富储备是应对人口老龄化的重要基础。《规划》提出，坚持习近平新时代中国特色社会主义思想，推动经济高质量发展，增加国民财富积累，为应对人口老龄化提供坚实的社会财富保障。优化政府、企业、居民之间的收入分配格局，完善体现效率、促进公平的收入分配体系，健全更加公平更可持续的社会保障制度，持续增进全体人民的获得感、幸福感、安全感。

一方面，增强应对人口老龄化的经济基础。一是通过保持经济持续稳定增长，优化经济发展结构，提高经济发展质量效益，促进经济发展与人口老龄化进程相适应。二是通过完善国民收入分配体系，加大财政支持力

度，促进企业财富积累与合理分配，鼓励家庭、个人建立养老财富储备，稳步增加全社会的养老财富储备。

另一方面，注重提高社会保障能力。一是加快建立覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的多层次养老保险制度。二是健全老有所医的医疗保障制度。三是建立多层次长期照护保障制度，实施兜底性长期照护服务保障行动计划。四是完善社会福利和社会救助体系。

问：在人口老龄化背景下，请问《规划》提出了哪些举措改善劳动力有效供给？

答：人力资源开发利用是国家综合竞争力的根本源泉，要坚持向人才要红利，提高人力资源素质，推进人力资源开发利用，推动人口红利向人才红利转变。

一方面，要全面提高人力资源素质。一是实施人口均衡发展国家战略。二是加快完善国民教育体系，着力培养具有国际竞争力的创新型、复合型、应用型、技能型人才和高素质劳动者，提升新增劳动力质量。三是构建老有所学的终身学习体系，推行终身职业技能培训制度，加快终身学习立法进程，建立健全社区教育办学网络，创新发展老年教育，实施发展老年大学行动计划，到2022年全国县级以上城市至少建有1所老年大学。

另一方面，要推进人力资源开发利用。一是进一步完善统一开放、竞争有序的人力资源市场，深化户籍、社保、土地等制度改革，加大就业灵活性。二是创造老

有所为的就业环境，充分调动大龄劳动者和老年人参与就业创业的积极性，推进有意愿和有能力的大龄劳动者和老年人在农村就业创业。三是构建为老服务的人力资源队伍，加快培养养老护理员队伍，加快推进老年医学等学科专业建设与发展，壮大老龄产业从业队伍，加快培养为老服务的社会工作者、志愿者队伍。四是有效运用两个市场和两种资源扩大劳动力供给，以全面开放扩大劳动力供给。

问：《规划》中提到“健全以居家为基础、社区为依托、机构充分发展、医养有机结合的多层次养老服务体系”，请问有什么具体举措？

答：伴随老年人口数量持续增加，高龄和失能失智老人数量不断提升，养老服务需求持续增长，对服务能力和质量提出更高要求。目前，我国居家、社区养老服务供给能力不足，养老机构服务供给总量短缺与结构矛盾并存。对此，《规划》提出要加大养老服务投入力度，多渠道、宽领域扩大适老产品和服务供给。

一是提升居家社区养老品质。建立完善支持居家社区养老的政策体系，鼓励成年子女与老年父母就近居住或共同生活，履行赡养义务、承担照料责任。探索社区互助式养老，鼓励老年人根据喜好及相互约定，自愿开展多种形式的互助式养老。加强社区养老服务设施布局，加快建设分布式、多功能、专业化的社区养老服务设施，制定和完善适老性住宅的建筑标准和规范。

二是强化养老机构服务能力。《规划》对养老机构的发展进行了定位。一方面，要强化公办养老机构保障作用。进一步明确公办养老机构“兜底线、保基本”的职能定位，加快推进公办养老机构入住综合评估和轮候制度，公办养老机构优先向计划生育特殊家庭、做出特殊贡献的老年人以及经济困难的孤寡、失能、残疾、高龄老年人提供服务。鼓励有条件的党政机关和国有企事业单位举办的培训中心、疗养院及其他具有教育培训或疗养休养功能的各类机构经过一定程序整合改造为养老服务设施。另一方面，要大力发展民办养老机构。逐步形成以社会力量为主体的养老服务格局。全面放开养老服务市场，支持社会资本投资兴办养老机构，落实同等优惠政策。提高对护理型、连锁型民办养老机构的扶持力度。引导规范金融、地产企业进入养老市场，鼓励养老机构探索各类跨界养老商业模式。推动养老机构将服务逐步延伸至居家社区。扶持引导养老机构聚焦失能失智老年人长期照护。

三是推进医养有机结合。深化医养结合，持续改善老年人健康养老服务。鼓励医疗卫生机构、养老机构以多种形式开展合作，提供多样化、多层次的医养结合服务。养老机构内部设置诊所、卫生所（室）、医务室、护理站，取消行政审批，实行备案管理。对养老机构设置的医疗机构，符合条件的按规定纳入基本医疗保险定点范围。根据医保基金水平，积极探索将符合条件的家

庭病床、安宁疗护等医疗费用纳入基本医疗保险支付范围。

问：请问《规划》如何建立健全健康服务体系，促进老年人身心健康？

答：《规划》提出，积极推进健康中国建设，打造高质量的健康服务体系，建立和完善包括健康教育、预防保健、疾病诊治、康复护理、长期照护、安宁疗护的综合、连续的老年健康服务体系。

一是普及健康生活。坚持以人民健康为中心，落实预防为主，推行健康生活方式，减少疾病发生，强化早诊断、早治疗、早康复，大幅提高健康水平。推进全民健康生活方式行动，强化家庭和老年人健康生活方式指导及干预。广泛开展全民健身。实施国民营养计划。

二是加大设施供给。推进公共体育普及工程，加强足球场、社区健身中心、体育公园、健身步道等场地设施建设，打造城镇社区15分钟健身圈。将老年医院、康复医院、护理院、安宁疗护机构作为区域卫生规划的重点，加大建设力度。加快国家老年医学中心建设，建设一批区域老年医疗中心。

三是优化健康服务。全面建成体系完整、分工明确、功能互补、密切协作、运行高效的整合型医疗卫生服务体系。实施中医临床优势培育工程和中医治未病健康工程。实施慢性病综合防控战略，推广老年人健康体检。加强心理健康服务体系建设和规范化管理，推动开展老

年心理健康与关怀服务。加快安宁疗护机构标准化、规范化建设。

问：银发经济发展迎来机遇，请问《规划》对此有什么部署安排？

答：随着经济社会发展水平的不断提高，老年群体对适老产品的需求更加多样化多层次。《规划》在发展银发经济上作出部署安排，着力推动增加为老服务和产品有效供给。

一是推动老年产品市场提质扩容。积极开发适老生活用品市场，加快发展老年功能代偿产品市场，创新开发智慧健康产品。实施康复辅助器具应用推广工程，研究出台居家社区和养老服务机构康复辅助器具配置及使用指南，开展康复辅助器具社区租赁和回收再利用服务试点。

二是推动养老服务业融合发展。促进养老服务业与教育培训、健康、体育、文化、旅游、家政等幸福产业融合发展，不断提供满足老年人需求的健康养老、养生旅游、文娱活动等服务，推动与养老服务上下游产业相配套的教育培训和平台建设，不断提升服务品质，改善服务体验，扩大有效供给。

问：请问在强化科技创新能力方面，《规划》有哪些考虑，提出了什么举措？

答：《规划》提出深入实施创新驱动发展战略，充分发挥科技创新引领带动作用，把技术创新作为积极应

对人口老龄化的第一动力和战略支撑，聚焦整体创新和为老服务创新，全面提升国民经济产业体系智能化水平，加快老年相关产品和服务的科技研发，依靠科技创新化解人口老龄化给经济社会发展带来的挑战。

一方面，增强科技支撑能力。一是依靠科技创新引领产业升级。推动以科技创新为核心的全面创新，转变经济增长的动力机制，切实把科技进步和创新作为加快转变经济发展方式和调整经济结构的重要支撑，增强科技进步对经济增长的贡献度。发挥创新引领作用，推动我国产业迈向全球价值链中高端，对冲人口老龄化对经济增长的负面影响。二是发展劳动力替代及增强技术。顺应劳动年龄人口减少的趋势，大力发展物联网、云计算、人工智能、机器人等新技术、新设备，推动科技创新成为经济社会发展新引擎。实施智能服务机器人后发赶超行动计划，加强智能服务机器人研发和应用，培育壮大自主品牌智能服务机器人的市场规模。

另一方面，提高老年服务科技化水平。一是加大老年健康科技支撑力度。大力发展老年医学，促进医研企共同开展创新性和集成性研究，加快推动老年医学科技发展。促进生物技术和信息技术融合发展，推进老年医疗临床和科研大数据应用，推动一系列前沿共性技术发展。二是加强老年辅助技术研发和应用。加强老年辅助器材及产品研发创新，优先发展老年人护理照料、生活辅助、功能代偿增进等老年辅助科技产品。优化老年辅

助产品设计，提高实用性，为老年人功能退化缺损提供智能科技代偿，辅助、替代人力照护，以技术创新增进老龄群体的社会参与。三是融合移动互联网、大数据、可穿戴、云计算等新一代信息技术，发展以主动健康技术为引领的信息化老年健康服务。从以治病为中心转变为以人民健康为中心，关注疾病预防、功能完善以及健康寿命延长，建设基于循证医学的持续性健康维护和干预体系。实施智慧老龄化技术推广应用工程。

问：应对人口老龄化需要全社会的共同行动，请问《规划》在营造良好社会环境方面是如何考虑的？

答：积极应对人口老龄化涉及方方面面，需要全社会的共同努力和自觉行动。《规划》明确提出要建设老年友好型社会，聚焦全民意识提高和全社会自觉参与，形成老年人、家庭、社会、政府共同参与的良好氛围。

一是加强老年人权益保障。适时修订老年人权益保障法，完善法律法规体系。加大普法宣传教育力度，鼓励老年人依法维护自身合法权益。健全老年人权益保障机制，加强老年人法律服务和法律援助。

二是完善家庭支持体系。优化家庭发展环境，完善家庭支持政策，推动家政服务提质扩容。推进幸福家庭创建，营造良好家风，加大对生活困难家庭的帮扶支持力度。

三是建设老年友好型社会。打造老年宜居环境，普及公共基础设施无障碍建设。丰富老有所乐的精神文化

生活，完善老年精神关怀服务体系。传承弘扬养老、孝老、敬老的中华民族传统美德。逐步健全老年人社会优待制度体系。推动社会力量共同参与老年友好型社会建设。

问：将采取哪些举措确保《规划》确定的各项任务落到实处？

答：积极应对人口老龄化是一项宏大的系统工程，需要各地区各部门高度重视，一以贯之，持续用力，久久为功。为保障《规划》的有效实施，增强可操作性，主要从两方面提出具体措施。

一方面，健全组织保障。一是加强党的领导。充分发挥党总揽全局、协调各方的作用，为规划落实提供坚强保证。二是完善组织协调机制。建立和完善党委统一领导、政府依法行政、部门密切配合、群团组织积极参与、上下左右协同联动的老龄工作机制。

另一方面，完善实施机制。一是健全工作机制。坚持党政主要负责人亲自抓、负总责，各地区各部门要加强规划实施的组织、协调和督导，在制定本地经济社会发展规划时充分做好衔接，健全工作机制。二是完善法律制度。根据人口老龄化实际情况和经济社会发展需要，适时调整相关法律法规。三是加强数据支撑。加快完善人口基础数据库建设，开展人口形势分析和动态监测，建立人口预测预报制度，推进人口大数据的研究应用。四是推进国际合作。推动与“一带一路”相关国家开展

应对人口老龄化的政策对话和项目对接。五是开展监测考核。开展应对人口老龄化工作综合创新试点，在金融、土地、人才、科技及服务模式等方面进行探索创新。建立健全绩效管理制度，将应对人口老龄化有关工作纳入相关部门和地方政府政绩考核。建立规划实施动态监测机制，加强对规划实施情况的跟踪分析。

国家发展改革委作为宏观管理和经济综合协调部门，将坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻落实党中央、国务院关于积极应对人口老龄化的决策部署，会同民政部、国家卫生健康委、教育部、人力资源社会保障部等部门，形成齐抓共管、整体推进的工作格局，确保《规划》落到实处、一以贯之。