

人大国发院十大核心产品系列

政 策 简 报

2019年12月 第25期 总第75期

积极应对人口老龄化，
增强首都竞争力，挖掘发展潜力，激发内在活力

黄石松 伍小兰



—— 中国人民大学 ——

国家发展与战略研究院
National Academy of Development and Strategy, RUC

人大国发院简介

中国人民大学国家发展与战略研究院（简称“人大国发院”）是中国人民大学集全校之力重点打造的中国特色新型高校智库。现任理事长为学校党委书记靳诺教授，院长兼首席专家为校长刘伟教授。2015年人大国发院入选全国首批“国家高端智库”建设试点单位，并入选全球智库百强，2018年初在“中国大学智库机构百强排行榜”中名列第一。

人大国发院积极打造“小平台、大网络，跨学科、重交叉，促创新、高产出”的高端智库平台，围绕经济治理与经济发展、政治治理与法治建设、社会治理与社会创新、公共外交与国际关系四大研究领域，汇聚全校一流学科优质资源，组建跨学科研究团队，对中国面临的各类重大社会经济政治问题进行深入研究。

人大国发院以“中国特色新型高校智库的引领者”为目标，以“国家战略、全球视野、决策咨询、舆论引导”为使命，扎根中国大地，坚守国家战略，秉承时代使命，致力于建设成为“最懂中国的世界一流大学智库”。

地址：北京市海淀区中关村大街59号中国人民大学崇德西楼8楼

网站：<http://NADS.ruc.edu.cn>



人大国发院微信

作者简介

黄石松，北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心特约研究员，中国人民大学首都发展与战略研究院研究员，现任北京市人大代表、财经委员会委员，北京市老龄工作委员会专家委员会委员、北京市养老服务标准化技术委员会主任委员，北京市老年学学会会长。主要研究方向为老龄产业、智慧医养和老龄社会治理等。近年来在光明日报、北京日报、新华社内参等发表文章100多篇，主要著作4部，取得多项参政议政成果。获首都劳动奖章、北京市第十一届优秀调查研究成果一等奖、北京市第十五届哲学社会科学优秀成果二等奖、国家高端智库建设优秀成果奖“深度影响力报告”称号。

伍小兰，中国老龄科学研究中心研究员，社会老年学博士，主要研究方向老龄健康与宜居环境、老龄政策。

欢迎媒体摘发、转载或采访。

媒体热线：张雯婷；办公电话：010-62625159

主办：中国人民大学国家发展与战略研究院（首批国家高端智库试点单位之一）

主编：刘青

编辑部主任：邹静娴

本期责编：邹静娴 张雯婷

摘要

近期，党中央、国务院出台了《国家积极应对人口老龄化中长期规划》，明确了积极应对人口老龄化的指导思想、基本原则、任务目标和实施路径，构建了由“财富”“人力”“服务”“科技”“环境”五部分组成的政策框架。人口老龄化叠加城市发展转型是贯穿二十一世纪中叶首都北京的基本市情，“十四五”时期是应对人口老龄化的“窗口期”。本报告分析了首都北京发展的阶段性特征和人口老龄化的发展趋势，提出要科学确定应对人口老龄化的任务目标，从“七个着力解决”展开论述，提出了应对人口老龄化的政策建议。

北京于 1990 年进入人口老龄化城市，人口老龄化程度仅次于上海，2018 年末 60 岁以上户籍老年人口比例已经超过 25%，处于中度老龄化阶段，并将加速迈向重度老龄化社会。人口老龄化叠加城市发展转型是贯穿 21 世纪的基本市情，作为迈向中华民族伟大复兴的大国首都，北京积极应对人口老龄化是国家战略的重要组成部分，是建设国际一流和谐宜居之都的内在要求，是实现高质量发展的内在要求，是实现首都治理体系和治理能力现代化的内在要求。“十四五”时期是应对人口老龄化的“窗口期”，建议市委市政府抓住落实京津冀协同发展国家战略和北京城市总体规划的契机，因地制宜、综合施策、精准作为。中国人民大学首都发展与战略研究院课题组拟提出如下建议：

一、科学确定积极应对人口老龄化的任务目

要突出北京积极应对人口老龄化与迈向“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦的历史进程相适应，以首善标准筑牢积极应对人口老龄化的制度基础，促进人口老龄化与经济社会发展的协调，着力促进人的全面发展，发挥首都的表率与示范作用。

要坚持远近期相结合，抓住“十四五”应对人口老龄化的“窗口期”，突出“保基本”“补短板”“促普惠”“放市场”。一是聚焦发展和分配，不断充实财富储备；二是聚焦人口均衡发展和素质提升，增强城市发展竞争力、挖掘发展潜力、激发内在活力；三是聚焦养老服务供给侧结构性改革，打造高质量的服务和产品供给体系；四是聚焦老年健康服务体系建设，打造公平可及、系统连续、覆盖全人群、全生

命周期的健康服务；五是聚焦人口老龄化的科技应对，充分发挥科技创新中心的优势，成为世界老龄科技创新高地；六是聚焦全民意识提高和全民参与，发挥全国文化中心的优势，构建养老、孝老、敬老的社会环境。

二、实施人口均衡战略适度减缓人口老龄化进程

人口迁移和流动水平与模式对于北京市未来人口老龄化的趋势具有重要影响，在对 2020—2035 年北京市人口老龄化趋势进行定量预测的基础上，在贯彻落实中央确定的人口总量“天花板”的前提下，需要高度重视人口安全，实施人口均衡战略，适度减缓人口老龄化进程，增强城市竞争力、挖掘城市发展潜力、激发城市内在活力。

1. **完善家庭支持政策。**出台家庭综合福利保障政策，解除生育家庭特别是多生育家庭的后顾之忧，推动实现适度生育率水平；精准制定家庭照护者支持政策，以经济补偿、带薪休假安排、免费培训、时间银行等多种方式减轻家庭养老负担，挖掘家庭照护潜力。

2. **完善人才引进政策。**从落实首都城市战略定位、增强首都核心功能出发，满足构建高精尖产业体系、实现高质量发展的现实需求，充分发挥首都对海内外人才的聚集效应，实行更加积极、更加开放、更加有效的人才政策，保持流动人口、常住人口与户籍人口的合理结构，完善外国人居留政策，稳步提升人才国际化水平。

3. **聚焦人口素质提升。**推进人力资源开发利用，最大限度提高劳动年龄人口素质，提高劳动力供给质量，充分把握北京市老年人口中低龄老人数量多、素质高等特点，努力挖掘老年人口“二次红利”。

三、着力突破养老服务体系建设中的瓶颈和薄弱环节

2019年4月,国务院印发《关于推进养老服务发展的意见》,从深化放管服改革、拓宽养老服务投融资渠道等六个方面提出了28条具体措施,在落实国家政策中,北京要着力把握首都发展阶段性特征,着力解决养老服务发展中不平衡、不充分问题。

1. **完善社会化养老服务体系。**着眼于构建以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养结合、覆盖城乡的养老服务体系,突出“保基本”“补短板”“促普惠”“放市场”,着力理顺政府与市场的关系,着力推进养老服务供给侧结构性改革,进一步破除发展障碍,打出政策组合拳。

2. **完善基本政策框架。**一是改革完善老龄事业财政投入机制。根据国民经济发展和物价变化情况,建立长期稳定、动态调节的养老财政投入机制,改革现行转移支付机制,加大对薄弱环节、重点领域、农村地区的养老资金投入,使财政投入更加符合实际需求,更好地撬动家庭和老年人消费,拉动民间投资;二是健全多渠道筹措养老保障资金的制度和机制。进一步完善养老保险制度、老年福利制度、特困群体老年人救助制度;鼓励商业保险公司开发与健康养老相关、与基本医疗保险相衔接的商业养老保险产品;三是加快建立适应首都特点、量力而行、尽力而为的长期照护保险制度。总结石景山区和海淀区强制性护理保险和商业性护理保险试点经验,积极稳妥扩大试点范围,逐步完善政策设计。

3. **转变行政运行方式。**一是加快养老服务价格及补贴制度改革。

进一步明确和规范补贴的方向、原则、范围、发放方式，建立全市统一的补贴政策和标准，推动公正、公平、有序、统一市场的建立；二是促进不同市场主体的优势互补和错位经营。清理规范不同主管部门、不同时期、针对不同经营性质主体出台的各类扶持政策，实现福利院、公建民营、工商企业等市场主体的公平竞争；三是培育市场第三方机构。鉴于养老服务业在资产评估、信用评级、贷款抵押、信用担保、股权融资等方面的行业特殊性，加快制定政策扶植和引导大力发展第三方机构，例如专业化的养老服务资产评估机构、服务质量和企业信用评估机构、法律机构等等，大力培育养老服务市场；四是建立完善社会企业的准入、扶持、监管制度。结合“放管服”改革和现代服务业对外开放的契机，规范建立社会企业的登记和认证制度，强化扶持和监管，完善配套政策，在养老服务领域先行先试，逐步积累经验，适时在城市公共服务领域全面铺开。

四、着力突破老年健康服务体系建设中的瓶颈和薄弱环节

2019年国务院多部门联合下发《关于深入推进医养结合发展若干意见》《关于建立完善老年健康服务体系的指导意见》两个文件，北京在落实国家政策中，应紧扣首都发展阶段性特征，进一步调整理念、扩展服务、提高质量、完善机制。

一是着力构建面向全体人群、覆盖全生命周期的健康服务体系。实现健康服务模式由以疾病诊疗为主转向预防保健、疾病治疗、康复护理、安宁疗护服务的全覆盖，让老年人能够获得公平可及、系统连

续的健康服务；二是着力打通医疗资源和养老资源有机衔接的通道。让优质医疗资源和养老资源互通有无，推动资源下沉至社区、延伸至居家，实现就近养老和就近医疗；三是着力打通社会资本参与医养的道路。发挥央企和市属国企的优势，鼓励国企与三甲医疗机构联合打造医养结合机构，让产业资本在医养结合中发挥更大的作用；四是着力打通信息技术助力医养的道路。让智慧力量在医养结合中发挥更大的作用。

五、着力创新农村地区养老服务方式

农村养老对于脱贫攻坚、乡村振兴和全面建成小康社会至关重要。我市农村养老应因地制宜，深山、偏远特殊地区应着力解决兜底保障，挖掘内在资源潜力，倡导精准帮扶和互助服务；平原和浅山区，应着眼于城市养老服务资源的辐射功能，在“十四五”时期争取基本实现城乡养老服务均等化。

1. 建立农村养老金稳定增长与动态调节机制。对标城市居民养老金增长与调节机制，量力而行、尽力而为，着力解决农村老年人贫困，千方百计筹措农村老年人“养命钱”的来源，提高农村家庭收入，逐步缩小城乡差距。

2. 加强农村养老服务设施供给和规划布局。以老年人为中心，合理规划布局，综合设置养老驿站、老年食堂、老年卫生所、老年活动中心，从土地保障、建设支持、运营资助、技术培训和人才支持等方面加大对农村的倾斜力度，引导城市养老资源向农村辐射。

3. 加快农村养老服务模式创新。以精准扶贫理念为指导，构建

农村特殊困难老年群体的多元养老扶助体系；建立农村留守老年人信息档案台账与定期探访制度；改进政府为农村老年人购买服务制度，着力培育农村养老服务市场；推动城乡统筹协调，吸引更多城市养老服务资源与市场力量进入农村；大力发展乡村文化旅居养老、城乡互助养老、农村邻里互助养老等新型养老模式。

4. **充实农村基层养老服务队伍。**推进乡镇政府、基层村委会配置老龄工作专职人员，将农村养老服务人员纳入公益岗位管理，将其纳入政府购买服务的内容，构建区、乡镇、村各司其职的养老服务供需生态链。加强农村养老服务人才教育培训，提升农村养老照护能力，培育农村本土化养老服务社会组织。

5. **加快农村养老服务信息化建设。**加大农村信息化基础设施建设，提高区、乡镇养老服务指导中心和信息化平台的辐射功能，丰富服务内容，提升服务能力，推进“互联网+养老”技术人员培养和平台实心化运营，提高养老服务资源整合程度，促进养老服务资源供需对接和城乡对接。

六、着力强化积极应对人口老龄化的科技支撑

北京作为全国科技创新中心，应把科技进步作为积极应对人口老龄化的第一动力和战略支撑，依靠科技创新提高老年人生活品质，推动产业升级，实现新旧动能转换。

1. **加强创新体系建设。**深化以人才为根本、市场为导向、资本为支撑、科技为核心的系统创新，提升老龄科技关键环节和重要领域的创新能力，在国家级制造业创新中心、国家工程研究中心、国家企业

技术中心和国家重点实验室、工程实验室等建设上，要充分考虑人口老龄化带来的科技新需求,搭建联合创新平台。

2. 强化政策和资源的统筹。针对老龄科技研发链条长、学科多、融合发展等特殊性，系统研究、加快制定相关政策，推进多部门、多学科、产学研用相结合，搭建基础性公共服务平台，比如建立综合性老龄基础信息数据库、康复辅具性能测试公共实验室等。

3. 在关键领域和关键环节取得突破。着眼全球资源配置，依托京津冀区域产业集聚和资金、技术、人才等优势，建设示范性高端老龄科技产业园区，集中力量，组织联合攻关，掌握一批具有自主知识产权的核心关键技术，培育一批具有国际竞争力的科技型养老服务企业，培育一批老龄科技领军人才，为老龄技术革命的到来做好储备。

4. 积极参与国际标准和规则的制定。发挥行业协会等组织的作用，鼓励老龄科研机构 and 科技企业走出去、引进来，建立海外研发中心、生产基地、销售网络和服务体系，持续拓展中高端产品国际国内市场，使中国的老龄产品和技术规范逐步融入国际体系、甚至成为国际通用的行业技术标准和规范。

5. 强化老龄科技支持政策创新。符合条件的老龄科技企业可依法享受研发费用加计扣除和固定资产加速折旧政策；对公益性捐赠支出依法在所得税税前扣除；经认定为高新技术企业的老龄科技企业，按规定享受企业所得税优惠；提高信贷支持的灵活性和便利性，支持符合条件的企业发行企业债、公司债和资产支持证券；鼓励金融机构在风险可控、商业可持续的前提下开发适合老龄科技企业的金融产品。

七、着力推进老年健康及相关产业发展

1. **明确产业目标。**借鉴国际社会老年健康产业发展经验，结合北京全国科技创新中心的功能定位和人才资源等特点，聚焦产业链上游的保险投资、老龄健康产业基金、老龄创业股权投资基金等老龄金融产业，中游的医疗护理机器人、智能可穿戴设备、生物制药、康复辅助器具产业、老年宜居环境建设产业，逐步形成老年健康产业价值链完整、资金充分、政策稳定的局面。

2. **充分调动社会力量和民间资本的积极性。**在当前财政增收下行的趋势下，应充分调动社会和民间资本的力量，有效激发市场活力。要优化政策环境，加速政策创制和政策配套，持续完善相关设计导则、施工规范、验收规范，完善相关法规及技术标准，使老龄产业“有规可依”；要发挥财政资金的撬动作用，设立专项扶持基金和出台融资优惠政策，鼓励企业和市场主体参与老龄产业发展；要发挥资本市场作用，鼓励社会资本设立老龄产业创投及产业基金。

八、着力创新基层社会治理模式

我国的基层社会治理体制以社区为基本建设单元，街乡社区在政策落实、公共服务提供、对接供需中起着不可替代的支持作用，是解决养老服务“最后一公里”的“关键点”和“关节点”。要完善街乡社区在养老服务中的支持功能，推动机构、社区、居家养老服务的融合发展。

1. **完善制度，实现老年人从“社会人”到“社区人”的转变。**通过制度安排，比如，与养老相关社会福利和优待项目经由社区申领，

加强基于街乡社区的老年人基础数据和信息化建设，推动居民退休后到社区“报到”，建立退休老人和社区的制度性必然联系，落实社区在协助老年人维权上的主体责任。

2. 授权赋能，完善街乡社区在养老服务中的支持功能。一是落实街乡和社区居民委员会（村民委员会）在社会化养老服务体系建设中的责任，明确养老服务责任清单；二是赋予街乡社区对本辖区养老服务机构和运营商的质量监督职能，建立街乡与部门之间有效协调机制；三是强化街乡社区在协助老年人维权上的主体责任，开展老年人维权法律援助；四是完善街乡老年人协会组织建设，充分发挥老年人协会的作用；五是完善“时间银行”相关机制，鼓励亲属或社区邻里开展养老服务，推动开展“年轻活力老人”照顾和帮扶特定老年群体等服务。

九、着力推动京津冀协同应对人口老龄化

推动京津冀区域和城市群协同应对人口老龄化，对我国未来区域和城市群的发展经验探索和发展模式创新起到十分重要的引领和示范作用。

1. 推进基本保障制度协同。逐步健全三地协同应对人口老龄化的政策支撑体系，推进社会保障制度、医保制度、长期护理保障制度、养老服务体系、人才职业体系制度、老年人权益保障制度等社会建设制度方面的统筹协调。

2. 推进养老服务资源配置协同。率先在通州区养老服务体系建设中推动与“北三县”的资源整合，统筹安排医养结合设施布局、基

本建设项目对接，联合开展养老服务人才培养，推动跨部门跨部际的资源整合，不断总结经验，在全域范围内逐步推广，推进区域统筹发展和基本公共服务的均等化。

3. 推进老龄及相关产业发展协同。率先在养老服务统计指标和信息发布制度接轨、养老机构服务质量的星级评定对接、养老服务标准和技术规范协调统一、养老服务人才培养、老年相关学科建设和科技研发联合攻关、养老服务行业监管和执法管理的同频共振等方面取得实质性的突破。

供稿：中国人民大学国家发展与战略研究院。所有权利保留。任何机构或个人使用此文稿时，应当获得作者同意。如果您想了解人大国发院其它研究报告，请访问 <http://nads.ruc.edu.cn/more.php?cid=425>