
积极应对人口老龄化的路径思考

——基于无锡的调查¹

黄磊

中共无锡市委党校

【摘要】：人口老龄化是经济社会发展进步的必然趋势。从“先发城市”无锡的现状看，老龄人口数量不断增加，城市老龄化程度加深，总负担系数上升，老龄化进程明显加快。但是，无锡老龄工作体系和养老服务体系还不完善，养老服务质量仍需提升，养老事业产业协同发展有待加强，人力资源优势未能充分彰显。积极应对人口老龄化，要抓好顶层设计，完善养老服务体系和健康支撑体系，优化养老服务供给，推动养老服务提质增效，推进老龄事业和产业有效协同，同时，在充分保障的前提下，鼓励低龄老年人继续“发光发热”。

【关键词】：人口老龄化；路径思考；无锡；

党的二十大报告提出：“实施积极应对人口老龄化国家战略，发展养老事业和养老产业，优化孤寡老人服务，推动实现全体老年人享有基本养老服务。”^[1]无锡人口老龄化程度较高，在苏南地区具有一定典型性和代表性。以无锡为例管中窥豹，探究积极应对人口老龄化的实践路径，有利于推进老龄事业高质量发展，加快建设更加幸福美好的“老有颐养”社会。

一、无锡人口老龄化现状分析

从调查数据来看，无锡市老年人口规模呈逐渐上升态势，且高龄老人占比和数量增加。分地区来看，8个市（县）、区65岁及以上老年人口比重均在7%以上，其中4个地区65岁及以上老年人口比重超过14%（宜兴市19.45%、梁溪区16.93%、滨湖区15.62%、江阴市14.55%），属于中度人口老龄化地区，老年人口呈现高龄化趋势。

（一）老龄人口数量不断增加，低、中龄老人占主体

从总量来看，无锡已迈入中等老龄化阶段。无锡市第七次全国人口普查（以下简称“七人普”）公报显示，65岁及以上人口占14.65%，老年人口基数大。从年龄结构看，低、中龄老年人仍为主体，持续性长寿特点鲜明。60—79岁老龄人口占总人口的比重为17.01%，占60岁以上老龄人口的比重为86.15%。

从户籍老龄人口来看，2019—2021年无锡市60—79岁老龄人口占60岁以上老龄人口的比重分别为85.60%、85.02%、84.43%。由此可见，2019—2021年无锡市60—79岁低、中龄老年人口占60岁以上老龄人口的比例均在85%左右，低中龄老人占主体。

（二）城市老龄化程度加深，农村老龄化程度不容乐观

¹ **【基金】：**2022年度无锡市哲学社会科学招标课题（人口普查专项）“无锡人口老龄化问题研究”（编号WXS22-RK-01）的阶段性成果。

从人口抚养比来看，2020年无锡人口总抚养比为38.15%（按老年人口65岁为起点），少儿抚养比为17.90%，老年抚养比为20.25%。而城市老年抚养比为17.77%，镇老年抚养比为20.28%，农村老年抚养比为30.37%。从城市、镇、农村三者的总抚养比来看，农村老年抚养负担最大。

从育龄妇女来看，2020年全市育龄妇女占总人口比重为23.93%。与2010年相比，占总人口比重下降5.97个百分点。其中，2020年生育旺盛期妇女（20—34岁）人数占全市育龄妇女的比重为44.95%，与2010年相比，生育旺盛期妇女占比提高0.89个百分点，生育旺盛期妇女比重增长相对缓慢。

（三）老龄人口平均预期寿命提高，健康状况尚可

2020年无锡市人均预期寿命79.96岁。全市男性平均预期寿命77.56岁，比2010年提高了2.17岁；全市女性平均预期寿命82.74岁，比2010年提高了2.58岁，女性比男性人口平均预期寿命更高。

无锡国民体质监测报告显示，2020年无锡60—79岁老年人体质监测总体合格率达99.00%，2021年为95.10%，低、中龄老年人体质合格率较高。无锡老年人健康体检评估报告显示，2020年6城区户籍人口中20.51万名65岁及以上老年人参加体检，危险系数高的冠心病、脑卒中、恶性肿瘤自报患病率占比较低。综合来看，符合健康老年人标准的人口占比高。

（四）劳动力资源人口规模扩大，总负担系数上升

2020年，无锡15—59岁成年人口占总人口比重达67.29%。与2010年人口普查相比，劳动力资源人口占总人口比重下降7.71个百分点。

2020年无锡人口总抚养比为38.15%，与无锡市第六次全国人口普查（以下简称“六人普”）数据相比，上升13.49%，无锡市劳动年龄人口总的抚养负担加重。按照瑞典1957年生命表人口类型划分标准（以65岁作为老年起始年龄），人口总负担系数低于50%为人口红利期。因此，无锡依然处在常住人口红利期。

（五）老龄化进程明显加快，未来人口老龄化压力较大

“七人普”显示，无锡市60岁及以上人口占19.75%，其中65岁及以上人口占14.65%。与“六人普”相比，60岁及以上人口的比重上升5.05个百分点，65岁及以上人口的比重上升5.17个百分点。

从老年人口的数量变化来看，随着老年人口死亡率的不断降低和不同出生队列进入老年人口的行列，65岁及以上人口数将不断增加。从人口生育的动力机制看，当前人们的生育观念，特别是青年育龄人群的生育观念已经由过去的多子多福、养儿防老等观念转变为晚婚晚育、少生优生甚至不生，加之教育负担、住房压力等现实问题，也使得一部分人不愿生、不敢生。

二、基于无锡调查的几点反思

近年来，无锡市坚持目标导向，落实“老有所养、老有所医、老有所学、老有所为、老有所乐”工作要求，全面推进老龄事业发展，在健全体系、能力提升、服务优化、权益保障等方面取得新的进展，但仍然不能满足发展需要。

（一）老龄工作体系还不健全，协同推进合力还未充分发挥

一是老龄工作体系还不健全。养老服务市场化方面存在制度缺位、制度配套不到位、制度难落地等情况。二是养老服务综合监管机制有待进一步健全。各市（县）、区专职人员少，正式编制少，专业人员少，兼职混岗的多。监管权力和资源较为分

散，缺乏统一的监管机构和行业标准。在养老服务的行业准入与退出、质量与评估、项目收费标准、人员从业资格、机构运营管理等方面存在监管不足，综合监管机制有待进一步健全完善。

（二）养老服务体系还不完善，养老服务供需矛盾仍然存在

一是养老服务设施建设推进困难，供给不足。利用厂房、办公用房等存量资源举办养老机构，由于涉及土地性质、房屋使用年限、建筑物结构布局改动等问题，缺乏操作性的政策文件，在实际操作过程中难以落实。老年群体急需的护理型床位、家庭照护床位、社区嵌入式机构等养老资源供给不足。二是居家养老服务有待加强，医养融合程度较低。一部分居家养老服务机构提供的服务项目相对单一。社区居家养老医养融合程度较低，覆盖面还不够广。

（三）精准化养老服务发展不足，养老服务质量仍需提升

一是养老服务不够精准。存在健康老年人占据床位资源与失能失智老年人无法入住的矛盾；存在城区养老机构“一床难求”与郊区床位多数空置的矛盾；存在养老机构服务对象的市场化定位与最需要长期照料护理服务的老年人支付能力不足之间的矛盾等。二是医养结合融合不深。在管理上，面临分类管理的“部门化”与条线政策的“碎片化”问题。一些养老机构及医疗机构医养康护的综合施策和健康管理水平还较低，尚未建立与老年人健康因素相关的动态监测体系。部分基层医疗设施和人员尚未配备到位，缺乏与开展居家医疗服务工作相适应的绩效分配及激励政策。

（四）养老服务转型发展不足，养老事业产业协同发展有待加强

一是银发经济发展不足。养老服务市场限制约束条件仍然较多。老年消费市场行业标准缺失、监管缺位、市场秩序混乱等问题亟待解决。银发经济还处于浅层消费状态，多元需求的老年消费市场还未充分激活。同时，养老服务市场主体呈现“小、散、弱”的特点，缺少专业化、现代化的养老服务龙头企业。二是养老事业产业协同发展有待加强。利用产业发展优势开发包括特色护理、家庭服务、文化娱乐、金融理财等老龄产品的种类还不够多。适老金融服务、咨询服务、中介服务、代理服务 etc 市场体系亟待完善。养老服务行业质量标准体系等亟待建立健全。

（五）低中龄老龄人口组织化程度低，人力资源优势未能充分彰显

一是缺乏深入认知。未能充分认识到老龄人口仍然是社会的宝贵财富，尤其是低中龄老人中的离退休党员干部职工，他们大多具有知识、经验、技能的优势，身体状况尚可，发挥余热和作用的潜力较大。二是缺乏潜能激发。在职业介绍、职业技能培训和创新创业指导上服务不足。对城乡社区老年社会组织、老年协会支持力度不够，培育不足。有老干部管理单位以及党组织管理服务的党员干部职工在居住地的组织化程度低，动员引导不足，在文明实践、社会公益、志愿服务等活动中没有充分发挥优势和作用。

三、无锡积极应对人口老龄化的路径思考

从“先发城市”无锡的现状看，实施积极应对人口老龄化国家战略应当融入整个中国式现代化建设进程予以谋划和推进。^[2]要完善居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系，促进老龄生活由“消极性”向“积极性”、“消费性”向“生产性”、“困苦性”向“幸福性”转变，推动经济社会可持续发展。^[3]

（一）抓好顶层设计，激发工作活力

1. 抓好顶层设计。

要从以直接提供养老服务为主逐渐转向以提供养老公共基础设施和加强养老市场服务监管为主转变。健全完善基本养老服务清单制度，编制积极应对人口老龄化任务清单。完善长期照护保障制度，健全长期照护服务体系，设置长期护理保险并纳入社会保险统一管理。围绕推进医养结合、养老服务人才队伍建设、养老服务监管等工作重点，研究制定相关配套政策措施。完善加强托育托幼服务体系建设实施方案，整体谋划解决好“一老一小”问题。

2. 健全养老服务监管机制。

完善养老服务跨部门协同监管机制，健全综合执法工作机制以及养老服务失信联合惩戒机制，加大对违规养老服务行为的查处惩戒力度。建立覆盖养老服务企业（机构）法人、从业人员和服务对象的养老服务信用体系，加强信用监管和信息公开。完善专业化护理服务的各项标准，对养老事业进行监督，定期评估和淘汰不合格的养老机构。逐步建立第三方的以服务对象和家庭为主的评估体系，根据评估设定资质等级和收费标准。

（二）完善养老服务体系和健康支撑体系，厚植发展基础

1. 构建居家社区养老服务网络。

要重点发展短期托养、日间照料、志愿互助等服务。构建涵盖预防、医疗、照护、住宅以及生活支持等一体化转接的社区整合型照护体系，建设“15分钟养老服务圈”。推进社区综合服务中心与社区养老服务设施共建共治。探索养老照料与幼儿托管融合发展，解决“421”型“倒金字塔”式家庭结构给年轻人带来的照料压力。探索日间照料与短期托养融合发展。在社区日间照料中心为有刚性需求的自理、半自理、失能、失智老人提供家庭式短托服务。

2. 健全老年健康服务体系。

完善包括健康教育、预防保健、疾病诊治、康复护理、长期照护、安宁疗护在内的综合连续、覆盖城乡的老年健康服务体系。将医养结合机构纳入医联体、医共体建设，注重普惠性，防止医疗化。建立与居家医疗服务工作相适应的绩效分配及激励政策。通过政府购买公共服务，逐渐扩大老年人失能预防与干预项目、老年人心理关爱项目受益群体范围，通过提前介入和预防，避免或延迟老年人罹患失能、失智等严重疾病，缩短带病生存期。推进老年健康服务数字化智能化品牌化发展。

（三）优化养老服务供给，推动养老服务提质增效

1. 提升养老服务供给质量。

探索构建统一的养老服务质量标准、等级评定与认证体系，全面实施养老服务机构等级评定，建立健全与评定结果挂钩的收费和政策扶持体系。统筹现有的老年人能力、健康、残疾、照护等相关评估制度，建立基本养老服务清单制度，对健康、失能、经济困难等不同老年人群体，分类提供养老保障、生活照料、康复照护、社会救助等方面的服务。打造多层次智慧养老服务体系，实施“互联网+养老服务”行动。推动建立“养老服务+信用”约束机制，实现区域养老服务违法线索互联、监管标准互通、处理结果互认。

2. 创新服务模式方式。

探索在“嵌入式”养老服务模式、“互助型”养老模式、“三位一体”社区养老服务模式、“时间储蓄”契约模式等，开展面向老年人的“互联网+护理”“互联网+家庭医生签约”服务，构建老年人疾病诊疗、护理和健康管理服务新模式。试点打造集医养康护、休闲度假、适老化居住等于一体的国际化高端居家养老生态活力社区。深入指导社区养老服务机构通过签约合

作、与医疗卫生服务机构开展医疗康复合作等方式提供医养结合服务。推动老年用品生产研发、创新升级，提升便捷性、可及性、可负担性。

（四）推进老龄事业和产业有效协同，撬动银发经济

1. 发展养老产业。

坚持市场化、产业化导向，深入实施养老事业产业协同发展战略，出台推动养老产业发展的相关政策，推动养老服务“放管服”改革，鼓励地产、保险、投资机构等多行业主体布局养老市场。探索建立区域老年用品市场交易平台，培育领军医养企业、专精特新“小巨人”企业。灵活采用不同的投融资模式和运营管理服务模式，完善养老服务产业链，打造示范产业集群（园），推进老年疗养、老年用品、老年服务等养老项目创新发展。加强老年辅助智能技术研发和应用。推进家庭智慧养老解决方案的标准化建设。

2. 扩展融资渠道。

探索推进应收账款质押贷款、收费权质押贷款等方式，落实信贷人员尽职免责政策。发挥担保增信机构作用，为养老托育机构融资提供增信支持。鼓励和支持银行保险机构，开发养老年金保险、专属商业养老保险以及商业养老计划等创新型养老金融业务，主动对接国民养老保险公司等专业公司开展主要面向中低收入人群的养老储蓄试点。引导具有金融资源整合优势的投资型企业，设立养老产业引导基金，建立养老企业融资担保平台。推动更多社会资金有序进入相关细分领域，借鉴基础设施公募 REITs 试点的经验，发展养老信托基金。

（五）整合力量资源，鼓励老年人继续发挥作用

1. 凝聚银龄力量。

加大涉老社会组织培育力度，进一步完善其工作规范和政策扶持机制，推进骨干型老龄社会组织发展。建设一批基层老年协会，建设老龄人才智库。完善“时间银行”机制和“积分奖励”制度，调动更多社会力量，开展互助养老服务。支持医疗卫生、文化体育、教育科技等部门离退休知识分子参与支援乡村建设、关心下一代等志愿服务活动。加强老年人运用智能技术培训工作，帮助老年人跨越“数字鸿沟”，跟上智能时代步伐。

2. 用好老龄资源。

要支持老龄工程师、高级技工以及企业家开辟老龄就业领域，传承宝贵文化资本、技术资产。建立老年人才档案，掌握老年劳动力需求信息，疏通老年劳动力供求渠道，探索以政府购买服务的方式，给予一定报酬或补助，并按照自愿原则，组织协调聘用离退休老龄人才。制订老年劳动政策，对老年劳动者的就业、工资福利、工作日制、退休金制等作出规定，对特殊人才，不以年龄作为退休硬性条件，充分吸纳低中老龄人才在管理和专业领域继续“发光发热”。

参考文献

[1] 李龙. 积极应对人口老龄化[N]. 人民日报, 2023-01-19 (05).

[2] 杜鹏. 积极应对人口老龄化的中国道路[J]. 人口研究, 2022 (6): 17-22.

[3] 董万章. 中国人口老龄化时代的战略抉择——当我们老的时候如何变得更好[M]. 北京: 中共中央党校出版社, 2020: 169.