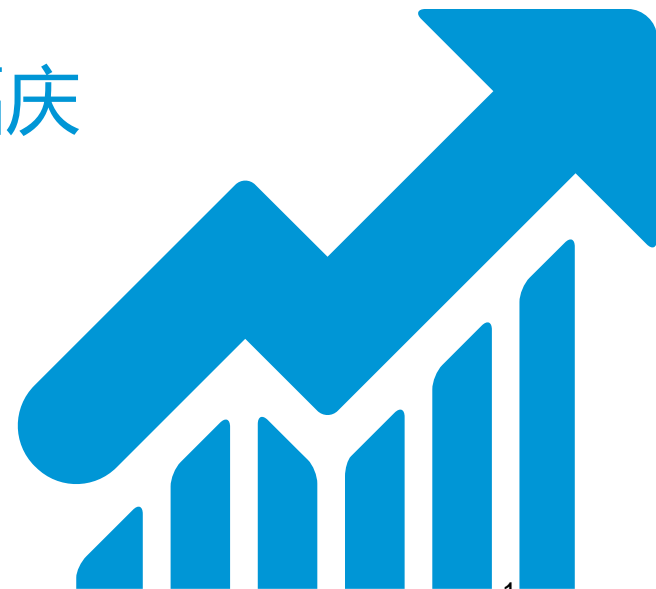


# 中国的人口老龄化：趋势、策略及合作展望

——在第二届中日养老服务合作论坛上的发言

中国国家发展改革委社会司副司长 郝福庆

2019年9月 日本·东京



# 目 录

---

**1 趋势：中国人口老龄化何去何从？**

**2 策略：中国如何应对人口老龄化？**

**3 重点：中国健康养老政策是什么？**

**4 展望：中日健康养老领域如何合作？**

# 一、趋势：中国人口老龄化何去何从？

---

**“察势者明，趋势者智”**

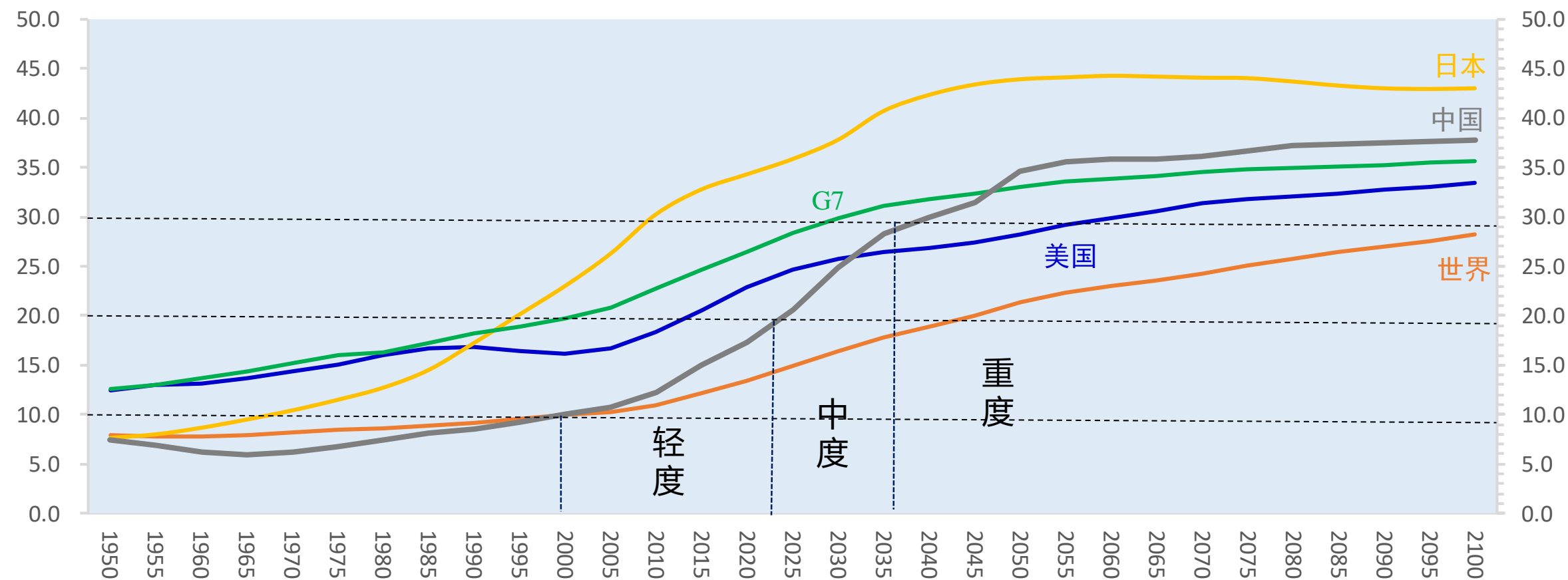
**中国人口老龄化呈现出总量大、速度快、长期化等特点。**

## （一）从国际比较看中国人口老龄化趋势

➤ 联合国《世界人口展望2019》指出了21世纪三个宏观人口趋势分别是：**全球人口持续增长、人口老龄化、国际迁移。**

- ✓ **全球人口持续增长。**全球人口预计在未来30年将再增加20亿人，从2019年的77亿增加至2050年的97亿；到本世纪末，全球人口将继续增长至110亿左右。
- ✓ **人口老龄化。**受全世界范围内生育水平继续下降、人均预期寿命提高的影响，各地老年人口的所占比例和绝对数量都在急剧增加。人口老龄化成为一个共同的全球性的趋势，也成为关键性的政策问题。
- ✓ **中国现状。**中国自20世纪末进入老龄化社会以来，老年人口数量快速增加，老年人口占比大幅攀升。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**。同期，老年人口占比从10.2%上升到**17.9%**，提升幅度是世界平均水平的2倍多。

# 到2100年世界主要经济体60+老龄化程度（%）



资料来源：《世界人口展望2019》

尽管如此，根据联合国经济与社会事务部人口司2017年的数据统计显示，与日本、韩国以及众多欧洲国家相比，即使到2050年，中国的老龄化率仍然没有进入世界前列。

表 老龄化程度最高的国家  
( 60岁及以上人口占总人口百分比，资料来源：2017世界人口展望 )

	1980		2017		2050	
排名		老年人比例		老年人比例		老年人比例
1	瑞典	22.0	日本	33.4	日本	42.4
2	挪威	20.2	意大利	29.4	西班牙	41.9
3	海峡群岛	20.1	德国	28.0	葡萄牙	41.7
4	英国	20.0	葡萄牙	27.9	希腊	41.6
5	丹麦	19.5	芬兰	27.8	韩国	41.6
6	德国	19.3	匈牙利	27.7	意大利	40.3
7	奥地利	19.0	克罗地亚	26.8	新加坡	40.1
8	比利时	18.4	希腊	26.5	波兰	39.5
9	瑞士	18.2	斯洛文尼亚	26.3		
10	卢森堡	17.8	拉脱维亚	26.2		
⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮
对比	中国	7.5	中国	17.3	中国	36

## 二、策略：中国如何应对人口老龄化？

---

**“不谋全局者，不足谋一域”**

中国将立足 **“财富、人才、服务、科技、环境”** 五个方面，将积极应对人口老龄化融入经济社会发展全局统筹考虑

## （一）聚焦发展和分配：不断充实国家和居民的财富储备

- 应对人口老龄化是一场“战略持久战”。
  - ✓ 国家和居民的财富储备就是这场战斗的“枪支”和“弹药”。不断充实国家和居民的财富储备，才能为应对人口老龄化带来不断的源头活水，一切制度安排才不会变成“镜花水月、空中楼阁”。





## （一）聚焦发展和分配：不断充实国家和居民的财富储备

- 一方面，聚焦“发展”，把“蛋糕”做大。
  - ✓ 最根本的是要发挥市场作用，坚持以新发展理念为引领，坚持发展是第一要务，坚持以供给侧结构性改革为主线，推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革，保持经济合理增速，努力实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续的发展，稳步增加养老财富储备。



## （一）聚焦发展和分配：不断充实国家和居民的财富储备

- 另一方面，聚焦“分配”，把“蛋糕”分好。
  - ✓ 完善多层次养老保险制度，健全中国特色医疗保障制度，建立长期照护保障制度以及完善社会福利和社会救助体系，提高社会保障能力。
  - ✓ 要坚持“尽力而为，量力而行”，既要随着发展水平的提高增强社会保障能力；又要充分考虑发展的阶段性特征和财政承受能力，将福利水平提高建立在经济和财力可持续增长的基础上，避免“福利陷阱”。



## （二）聚焦人口均衡发展和素质提升：加强人力资本积累

➤ 一是聚焦均衡发展：推动实现适度生育水平，扩大新增劳动力数量。

✓ 实施人口均衡发展国家战略，充分释放全面两孩政策潜力，引导生育水平提升并稳定在适度区间，扩大劳动力有效供给。



释放二孩政策效应，实现适度生育水平

## （二）聚焦人口均衡发展和素质提升：加强人力资本积累

### ➤ 二是聚焦素质提升：推进人力资源开发利用，提高劳动力供给质量。

✓ 有研究显示，发达国家人力资本对经济发展的贡献高达70%以上，而中国只有33%左右，中国人力资本对经济增长的贡献有很大的提升空间。

✓ 因此，中国将进一步提高九年义务教育巩固率，普及高中阶段教育，推动高等教育实现普及化，推行终身职业技能培训制度，积极建立全民终身学习的制度环境，最大程度提高劳动年龄人口平均受教育程度。

✓ 总之，就是要提升存量劳动力素质，以高质量人力资源支撑经济高质量发展，对冲劳动力减少带来的不利影响。

### （三）聚焦老有所医、老有所养：打造高质量的服务和产品供给体系

- 一是面向全体人群的覆盖全生命周期的健康服务体系。
  - ✓ 健康服务体系以大健康观为前提，面向健康、亚健康、患病人群，提供从孕前到生命终点的全程健康服务和保障。
  - ✓ 中国将在普及健康生活、优化健康服务、完善健康保障、建设健康环境、发展健康产业等方面下功夫，推动健康服务全产业链、全生命周期和全方位创新，形成健康管理与促进、疾病预防、医学治疗、康复护理的连续服务过程。



### （三）聚焦老有所医、老有所养：打造高质量的服务和产品供给体系

#### ➤ 二是以居家为基础、社区为依托、机构充分发展、医养结合的养老服务体系。

- ✓ **支持居家社区养老。**鼓励成年子女与老年父母就近居住或共同生活，承担照料责任。推动居家社区养老服务网络实现全覆盖，基本建成“一刻钟”居家养老服务圈。
- ✓ **推动机构充分发展。**区分不同养老机构的建设标准和目标群体，提高机构养老服务的针对性和精准性。鼓励养老机构将专业化的服务延伸至居家社区，为居家社区养老提供有力支撑。
- ✓ **医养结合。**多种形式搭建医疗机构与养老机构之间的绿色通道。



养老服务体系



### （三）聚焦老有所医、老有所养：打造高质量的服务和产品供给体系

#### ➤三是大力发展银发经济。

- ✓ 一方面，积极推动老年产品市场提质扩容。包括老年食品、药品、保健品、助行助浴助洁等生活用品、康复辅助器具等。
- ✓ 另一方面，鼓励融合发展。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，不断提升服务品质，改善服务体验，扩大有效供给。



## （四）聚焦整体创新和为老服务创新：实施创新驱动发展战略

### ➤ 一是聚焦整体创新，提高全社会科技水平。

- ✓ 充分发挥科技创新引领带动作用，全面提升国民经济产业体系智能化水平，建设知识密集、创新引领、协同发展的现代产业体系，从根本上对冲人口老龄化对经济增长的负面影响。



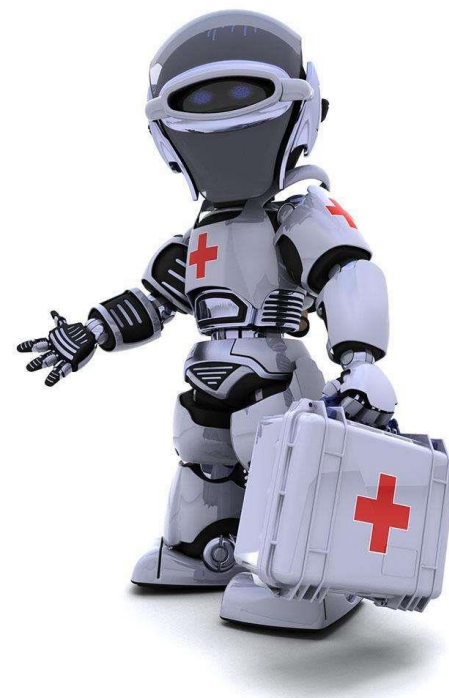


## （四）聚焦整体创新和为老服务创新：实施创新驱动发展战略

### ➤ 二是聚焦为老服务创新，大力发展高科技适老产品。

➤ 例如，智能型护理机器人、外骨骼机器人、仿生假肢、虚拟现实康复训练设备、可穿戴设备、便携式健康监测设备、自助式健康检测设备。

➤ 这些智慧养老产品具有知识密集、技术密集的特点，不仅能直接带动半导体材料、集成电路、芯片制造等上下游产业发展，也对实现养老护理的人工替代，解决护理人才短缺具有重要意义，是潜力巨大的朝阳产业，也是应对人口老龄化的有力支撑。



## （五）聚焦全民意识提高和自觉参与，构建养老、孝老、敬老的社会环境

### ➤ 中国传统文化中的养老

战国时期 《孟子·梁惠王上》

□ “老吾老，以及人之老”

解读

□ 在赡养孝敬自己的长辈时不应忘记其他与自己没有亲缘关系的老人。

## （五）聚焦全民意识提高和自觉参与，构建养老、孝老、敬老的社会环境

### ➤ 中国传统文化中的养老

#### 《西汉诏书》

- “高年赐王杖，上有鸠，使百姓望见之，比于节。”
- “年七十以上杖王杖，比六百石，入官府不趋。”

#### 解读

- 当时的“六百石”官职为卫工令、郡丞、小县县令。
- 那也就是说，汉代的七十岁老人在“政治”上享受很高待遇，持王杖进入官府不必趋俯，可以与当地的官员平起平坐。

## （五）聚焦全民意识提高和自觉参与，构建养老、孝老、敬老的社会环境

### ➤ 现代文化中的养老：传承与发扬

- ✓ 首先，聚焦全民意识提高。鼓励老年人“老当益壮”、自立自强，保障老年人参与权利，尊重参与愿望、发挥参与才能。
- ✓ 其次，聚焦全社会积极参与。鼓励人人尽责，人人享有，努力构建社会、家庭、个人共同参与、各尽其责的基本格局，广泛动员社会力量积极应对人口老龄化。
- ✓ 第三，践行联合国老年人五原则。独立、参与、照顾、自我充实和尊严。



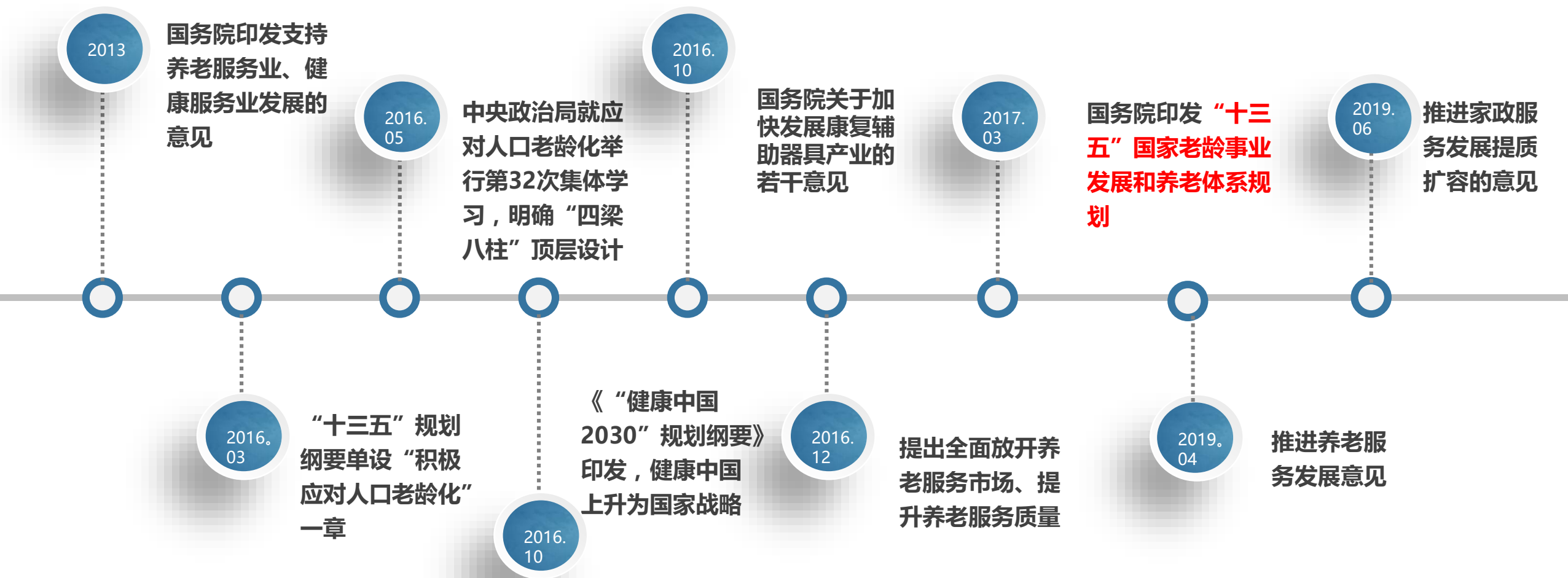


### 三、重点：中国健康养老政策是什么？

---

**“积力之所举，则无不胜也；众智之所为，则无不成也”**  
**中国将坚持“保障基本、放活市场”，形成健康养老政策合力**

# 中央决策部署：顶层设计不断优化



## 政策导向：一是保障基本

- ✓ 对于城市“三无”老人、农村“五保”老人等特困老年人：建立老年人特困供养和社会救助制度。
- ✓ 对于失能、高龄老年人：实施老年人社会福利政策，建立高龄津贴、养老服务补贴和护理补贴制度。
- ✓ 政府支持基本养老服务设施建设：中央安排资金重点支持农村敬老院、社会福利院、老年养护院等基本养老服务设施建设。

## 政策导向：二是放活市场

- ✓ 对能由社会力量承接的兜底和基本养老服务，采取购买服务、特许经营、公办民营、公建民营等方式，一律交给社会举办。
- ✓ 对非基本养老服务，全面放开给市场，充分发挥市场的决定作用。

### 重点措施

## 开展城企联动普惠养老专项行动



# 普惠养老城企联动专项行动思路

---

- **问题**：大城市供给不足；结构不平衡；价格相对较高。 买不到买不起买不好买不安
- **思路**：“政府支持，社会运营，合理定价”，中央预算内投资支持，地方政府出优惠政策包，从供给侧双重发力降成本，促进企业提供普惠服务供给。

# 普惠养老城企联动专项行动做法

- **中央投资引导**：新增床位每张2万块的补助，由地方根据与企业的协议安排项目。
- **地方政府政策支持包**：土地、规划、财税补贴、医养结合等政策支持包。
- **企业服务承诺包**：合理定价，质量保证。
- **金融机构**：基准利率或优惠利率，5家（国开行、农发行、工行、中行、光大集团）
- **普惠价格**：价格可负担，服务价格与当地城镇居民可支配收入、退休金等因素挂钩。值得注意的是，专项行动没有从全国层面明确限价，具体价格由地方政府根据政策力度、居民收入水平等研究提出，企业自愿选择是否参加专项行动。
- **总结**：普惠 自愿 承诺 竞争

## 效果初显：养老服务网络广泛覆盖、养老服务主体更加多元

- ✓ **养老服务网络广泛覆盖。**目前，全国注册登记的养老机构**3万**余家，总养老床位共**735.3万张**，每千名老年人拥有养老床位约**30张**，基本覆盖所有城市社区和50%左右农村社区。全国90%以上的养老机构可以通过不同形式为入住老人提供医养结合服务；护理型养老床位占总床位的49.9%。
- ✓ **养老服务主体更加多元。**政府举办的养老机构发挥了兜底线保基本的关键作用。**民办养老机构已达1.57万家**，**3000余家公办机构实行公办民营**，社会和市场力量广泛参与，已成为养老服务的举办主体。



## 四、展望：中日健康养老领域如何合作？

---

**“取长补短、互利共赢；政府搭台、企业唱戏”  
坚持世界眼光，在建设人类命运共同体的进程中携手共进、应对挑战。**

# 01

## 展望之一：中国健康养老市场前景广阔

### “辨方位而正则”

——认清发展所处的历史方位，是决定发展成功的根本性问题

- 老龄人口总量大。** 2018年，60岁及以上老年人口2.49亿人。预计到2022年突破2.6亿，到2035年增加至4.2亿，到2050年接近5亿。
- 消费能力不断增强。** 人均GDP超过9000美元，达到中等偏上收入国家水平。
- 社会结构变化。** 少子、长寿、家庭结构小型化发展，导致对社会化的养老服务需求不断上涨。

总体来看，中国健康养老产业市场前景广阔。有关研究表明，仅当前**4000万**失能半失能老人的生活照料服务就需要专业护理人员**1000万以上**。到2020年，仅康复辅助器具产业规模就可达**7000亿元**。

### “国务院办公厅关于全面放开养老服务市场 提升养老服务质量的若干意见”

——国办发〔2016〕91号

□养老服务市场全面放开。

□放宽外资准入。境外投资者在华举办养老机构实行国民待遇。

国（境）外企业正在抢滩中国养老服务市场，香港、澳门服务提供者在内地设立养老机构89家，其他国家和地区外商投资设立养老类企业132家。例如，法国欧葆庭等。

## 03 展望之三：政府搭台

中日政府间可考虑搭建以下合作平台：

- 1 政府间政策对话。
- 2 企业间开展经验交流、技术交流。
- 3 城市间直通车、试验田、项目合作。



## 04 展望之四：企业唱戏

合作方式：根据目前中国的法律法规，日企进入中国市场主要有以下几种方式：

- 1 成立独资企业进入中国市场。
- 2 与中国企业合资合作进入中国市场。
- 3 参与普惠养老专项行动。

合作内容：

- 1 向中国市场输出管理、养老行业标准等，通过非资本操作进入中国市场。
- 2 参与中国普惠养老产业上下游产业链，如养老服务业人才培养、辅具制造、养老器具租赁、智慧医养、养老产品的应用示范、示范项目等。



# 祝大家健康长寿！

谢谢！

