



# 从“关心”到“国家战略”——《政府工作报告》中的老龄化应对之道



作者：李佳 盘古智库老龄社会研究中心副主任、老龄社会 30 人论坛成员

政府工作报告既能从宏观上见证发展成就，读懂中国方案，又能在细微中找到关切焦点，回应民生期待，因此被誉为国家发展的风向标，历来是每年两会各方关注的焦点，

那么，对于当前人们日益关心的老龄化趋势，以往的政府工作报告里是如何说的呢？从中，我们又能看到哪些积极的变化呢？

回顾历年政府工作报告，“老龄化”一词共出现了 7 次。

### 1. 1989 年：关心

1989 年的政府工作报告中，老龄化一词首次出现。在“八、努力创造良好的稳定的社会政治环境”部分的“发展体育运动，增强人民体质”一段的段末，报告提出：“人口老龄化越来越成为我国社会的重要问题，各地区、各部门都应关心老年工作。”

当时，中国的人口老龄化趋势已初露端倪。1982 年全国人口普查显示，中国 60 岁以上老龄人口比例为 7.63%。至 1990 年全国人口普查时，中国 60 岁以上老龄人口比例已快速提升至 8.59%。1991 年，中国 60 岁以上老龄人口达到 1.02 亿人，较 1970 年的 5370 万人增长近 1 倍，成为世界上唯一的 60 岁以上老龄人口过亿的国家。

1990 年，世界卫生组织首次提出“健康老龄化”理念。而中国在此之

前已经将老龄化与“发展体育运动，增强人民体质”结合在一起，应该是走在了世界的前面。

## 2. 1996 年：研究

1996 年的政府工作报告中，老龄化一词第二次出现。在“五、实施科教兴国战略和可持续发展战略”部分的“坚持计划生育基本国策，严格控制人口增长”一段的段末，报告提出：“研究人口老龄化问题，并采取相应对策。”

当年 8 月，中国颁布了《中华人民共和国老年人权益保障法》，该法明确了国家和社会有保障老年人养老权利的责任，提出了“五个老有”的目标，即老有所养、老有所医、老有所为、老有所学、老友所乐。同时该法律也明确了家庭在照顾老人方面的责任。

## 3. 1999 年：重视

1999 年的政府工作报告中，老龄化一词第三次出现。在“七、实施科教兴国战略和可持续发展战略”部分的“进一步实施可持续发展战略”一段的偏后位置，报告提出：“重视人口老龄化趋势，认真做好老龄人口的工作。”

当年末，中国 60 岁以上老龄人口比例达到 10.3%，标志着中国正式进入老龄化社会。2000 年 8 月，《中共中央、国务院关于加强老龄工作的决定》(以下简称《决定》) 出台。《决定》指出：“人口平均寿命延长，老



年人口增加，是我国社会主义制度优越性的体现和社会文明进步的重要标志，是经济发展、社会进步、人民生活水平提高、医疗卫生条件改善的重大成果。但是，人口老龄化也给我国经济和社会发展带来一系列深刻影响。采取积极措施，加强老龄工作，是一项重要而紧迫的战略任务。”《决定》将应对老龄化提升到关系国计民生和国家长治久安的高度，要求全党全社会必须从改革、发展、稳定的大局出发，高度重视和切实加强老龄工作。

#### 4. 2007年：积极

2007年的政府工作报告中，老龄化一词第四次出现。在“四、推进社会主义和谐社会建设”部分的“（一）加快教育、卫生、文化、体育等社会事业发展”中一段的段首位置，报告提出：“发展老龄事业，积极应对人口老龄化。”

2006年出台的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》，首次写入了“积极应对人口老龄化”，明确提出：“积极发展老龄产业，增强全社会的养老服务功能，提高老年人生活质量，保障老年人权益。实施爱心护理工程，加强养老服务、医疗救助、家庭病床等面向老年人的服务设施建设。”

#### 5. 2010年：加强

2010年的政府工作报告中，老龄化一词第五次出现。在“二、2010年主要任务”部分的“（六）着力保障和改善民生，促进社会和谐进步”

中“做好人口和计划生育工作”一段的段末，报告提出：“加强应对人口老龄化战略研究，加快建立健全养老社会服务体系，让老年人安享晚年生活。”

2011年，《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》出台，提出建立“以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的养老服务体系”，加快发展社会养老服务，培育壮大老龄事业和产业，加强公益性养老服务设施建设，鼓励社会资本兴办具有护理功能的养老服务机构，每千名老人拥有养老床位数达到30张。拓展养老服务领域，实现养老服务从基本生活照料向医疗健康、辅具配置、精神慰藉、法律服务、紧急援助等方面延伸。增加社区老年活动场所和便利化设施。开发利用老年人力资源。

## 6. 2018年：积极

2018年的政府工作报告中，老龄化一词第六次出现。在“三、对2018年政府工作的建议”部分的“（九）提高保障和改善民生水平”中“强化民生兜底保障”一段的前部位置，报告提出：“积极应对人口老龄化，发展居家、社区和互助式养老，推进医养结合，提高养老院服务质量。”

2018年1月，根据国家统计局发布的数据，中国60岁以上老龄人口年增长首次超过1000万人，达到1004万人。至2018年底，中国60岁以上老龄人口接近2.5亿人。同时，16~59周岁的劳动年龄人口降至8.97亿人，首次跌破9亿人，比原先预计的2023年提前了5年。

这一年的报告提到“养老”一词 14 次,较上一年度的 6 次明显增加。特别是“互助式养老”一词首次出现在报告当中,反映出中国日益以多元力量应对老龄化。

扩展阅读: 2019、2020 年政府工作报告对“养老”怎么说?

除了本文提到的政府工作报告,2019 年和 2020 年的政府工作报告也都对“养老”给予了高度重视,并且传递出一系列积极信号。

2019 年政府工作报告提及“养老”15 次,与 2018 年的 14 次基本相当。报告提出:第一,“让老年人拥有幸福的晚年,后来人就有可期的未来”。这充分反映出中国已经把解决老龄群体的问题提升到解决全体公民老龄期的问题,将努力保障全体公民进入老龄期后都能够享有更有尊严、更加体面的幸福生活。第二,划转部分国有资本充实社保基金。这不仅弥补了以往因实施视同缴费年限政策形成的企业职工基本养老保险基金缺口,更进一步拓宽了社保基金的来源,确保了社保基金的可持续发展。第三,要大力发展社区养老服务业,大力进行老旧小区改造提升。第四,改革完善医养结合政策,扩大长期护理保险制度试点。

**预览已结束,完整报告链接和二维码如下:**

[https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1\\_39346](https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_39346)

