

· 迈向高质量发展：理论与实践 ·

# “养老”转向与“为老”出场

——积极应对人口老龄化的新叙事逻辑

原 新<sup>1</sup> 于佳豪<sup>2</sup>

**【内容摘要】** 我国正经历中度老龄社会加速演进期，人口年龄结构变迁与经济社会架构适配滞后的矛盾日益凸显，传统“养老”治理范式的效能代际资源零和博弈、财政可持续性承压、人力资本配置失衡等结构性挑战中逐渐弱化。破解这一困局亟需站在老龄社会治理的更高维度上，重构积极应对人口老龄化的认知框架与治理逻辑。作为农耕文明制度遗产的“养老”语义模型，通过单向资源输送将老年群体固化为社会负担，其垂直权力关系与年龄分割逻辑加剧了劳动力市场年龄排斥与老年社会参与剥夺，并有损代际公平。而“为老”的积极意涵重构了老龄社会价值认知，通过水平互动网络以主体赋权激活老年人力资源和人力资本，将长寿红利嵌入全龄友好社会，推动老龄社会治理从成本控制转向机遇开发，促进代际均衡发展和治理现代化。践行“为老”的新叙事逻辑，亟需以积极老龄观为核心推进认知重构，围绕“一老一中一小”促进人口高质量发展的全人群和全生命周期政策框架，在银发经济驱动下推进“为老”全方位治理革新，及时抓住机会窗口，将人口年龄结构压力转化为可持续发展动力。

**【关键词】** 人口老龄化 人口高质量发展 银发经济 人口红利 养老 为老

**【作者】** 1 原 新，南开大学经济学院人口与发展研究所教授；

2 于佳豪，南开大学经济学院博士研究生。（天津 300071）

**【基金项目】** 国家社会科学基金青年项目“基于人口高质量发展的多维人口红利转变研究”（24CRK001）

我国正处于中度老龄社会加速演进期，人口因素势大力沉，致使人口年龄结构与经济社会架构的矛盾正向着更宽范畴、更高维度持续深化，“养老”思维的被动性和局限性难以适应积极应对人口老龄化国家战略要求，代际冲突加剧、养老金蓄水池收缩和老年人“负担论”盛行等现象标志着“养老”治理范式效能衰减，对老龄社会治理形成诸多挑战。2021年，



《中共中央 国务院关于加强新时代老龄工作的意见》提出，要把积极老龄观、健康老龄化理念融入经济社会发展全过程，加快建立健全老龄社会政策体系和制度框架，标志着治理观念和视角的重要转向。2025年10月，党的二十届四中全会提出，“十五五”期间继续深化人口高质量发展，积极开发老年人力资源，发展银发经济。在中国式现代化建设进程中，新发展格局与人口转变的协调适配，孕育着“为老”的新叙事逻辑，呼唤针对“为老”治理逻辑的深层剖析，从而站在老龄社会治理的更高层次上，拓延积极应对人口老龄化的新视野、新思路，为推动人的全面发展、全体人民共同富裕开辟新道路。

福柯的话语理论指出，话语不仅是信息传递工具，也影响着权力运作和社会实践，并在实践中形塑着个体身份。<sup>①</sup>话语体系变迁映射出价值观念、社会架构的演进，通过对“养老”和“为老”语义模型的多维剖析和老龄社会治理背景的分层解构，辨析人口老龄化和老龄社会的区别，重新定位社会认知、全龄政策体系和经济架构，高效精准地直面堵点难点、把握潜在机遇，构建积极应对人口老龄化的新叙事逻辑，可以为“十五五”及更长远时期的老龄社会治理提供思辨性、开拓性和前瞻性研究，助力中国式现代化进程扎实、高效推进。

## 转向：“养老”与“为老”的内涵辨析

### （一）“养”和“为”语义模型解析

“养”和“为”的甲骨文基因已预设了两种不同的老龄观。“养”（𠄎）的甲骨文由象征驯化工具的“女”（手持棍棒）与代表驯化对象的“羊”组成，本质是强者对弱者的生存干预。“驱羊进食”的含义揭示，“养”自诞生之初便和物质供给、生存维持紧密绑定，即得到一定生存保障的老年群体如羊群般丧失了主体价值。相比之下，“为”（为）的甲骨文是“爪”与“象”的组合，表示以手驭象进行劳作，抽象体现出人类改造自然的主体性能力，强调主体利用工具实现目标的过程性，具有实践创造的积极内涵。

“养”和“为”在《新华字典（第12版）》释义中体现出更为鲜明的认知对立。一方面，“养”的主要释义围绕“主体施动—客体受动”的逻辑展开。其基础含义是“养育”和“赡养”，强调物质资源的单向流动，将受养者置于生存依赖的被动位置；当“养”被应用于老年人时，其“奉养”的义务强制和“休养”的角色限制，塑造出接受供养并退出社会的老年群体画像，老年人被双重客体化为依赖资源输入、丧失价值输出的特殊人群。另一方面，“为”作为介词，通过目的导向重构主体间关系，并非将目标对象预设为欠缺行为能力、接受恩惠的客体，而是具有主体意志的能动者。“为”塑造的施动性不再突出资源的单向输出，转而强调行为目的，其有效性恰恰依赖于“为”过程中服务对象的参与和反馈，不再仅从生存理性的视角给予老年人所需的基础服务，将老年人作为服务的合法对象和价值指向，服务介质突破了单一的生存资料供给，拓展至休闲娱乐、社会参与、文化传承等多元维度。

两种语义模型象征着不同的老龄社会治理范式。“养”代表的治理范式源于农耕文明形成的垂直供养体系，即便在现代社会的养老保障体系中，养老金、养老机构等设置仍未突破“资源消耗—被动接受”的窠臼。而“为”激活的水平互动网络，通过主体赋权将老年人重新锚定为社会发展的参与者和受益者，将人口老龄化从成本负担维度拓展至包含长寿红利等战略机遇在内的多面体，深度嵌入了积极老龄观和健康老龄化。这种语义层面的对立，映射出两种老龄社会治理范

式的不同,即前者以被动的资源消耗为代价维系老年人生存,后者通过积极的主体赋权激活价值创造潜能。

## (二)“老”的内涵需要由“老年人”向“老龄社会”全面脱嵌

传统“养老”概念将“老”限定于老年人,其内涵的窄化源于“养”所指代的垂直供养体系,通过刚性划分供给与接受主体,导致治理范畴仅针对“人”、治理对象仅针对“老”,进而产生两类问题。其一,将老龄社会问题简化为人口统计学问题。一方面,这种思维定式将日历年龄作为界定老年人和老龄化的唯一标尺,忽视了生理年龄与社会年龄的动态差异。<sup>②</sup>当政策设计将退休年龄、养老保障等公民权益与老年人界定阈值进行刚性绑定时,大量仍具社会参与和价值创造等能力与意愿的群体被纳入需要养老的范畴。该逻辑将老年人抽象为同质化的人口类别,难以体现其教育背景、健康状况、行动能力、经济水平、居住地域等多元差异,并通过庞大的人口基数放大了人口老龄化压力。另一方面,这种思维定式将老龄社会问题仅归因于老年人口规模和比重的上升,以技术性治理遮蔽了老龄社会的复杂性。其治理目标仅局限于人口年龄结构调整,混淆了人口老龄化与老龄社会。前者是死亡率与生育率下降共同作用下不可逆转的客观进程,后者则要求通过经济社会架构调整实现对人口年龄结构变迁的适应性转型。其二,将老龄社会问题误读为老年人问题。通过概念局限化将人口老龄化引发的系统性挑战简化为特定群体的生存问题,在生理维度上将老年人等同于弱势群体,在经济维度上预设其非生产性属性,在社会成本上强化消极的老年人“负担论”,有损代际公平。

而积极应对人口老龄化,既不能单纯依赖于人口年龄结构的调控,也不能通过单一群体的福利供给实现。“为老”概念中“为”的施动性和目标性导向,老年群体作为能动主体的介入,将老龄社会治理视为有机整体,而非特定群体问题的简单叠加。一方面,其覆盖了以生理年龄为单一标准的老年人判定法则。如《礼记》所述,“五十曰艾,服官政;六十曰耆,指使;七十曰老,而传”,表明“老”是动态演进的,受多元因素的影响,每个阶段既有生理蜕变,更有社会角色转换。借此可突破年龄“一刀切”的政策桎梏,综合评定老年人的社会年龄、生理年龄和个人价值。其中,失能者获得精准照护,活力老年人通过弹性就业释放长寿红利。另一方面,“全人群全生命周期”理念突破了以老年人为焦点的传统政策路径,<sup>③</sup>将积极应对人口老龄化锚定于各代际相关联的动态系统中,识别不同年龄阶段的互动关系,如老年健康水平取决于青壮年期的健康投资,养老金可持续性依托于劳动生产率的提高,养老资源开发受限于全社会的资源分配机制,生育水平决定于年轻人的生育意愿和生育机会成本。因此,需兼顾同一时点下儿童、中青年、老年人的应得利益,维持跨时期的福利水平统一化,使老龄社会真正成为各年龄群体共生演进的价值共同体与和谐共享的群画像。

## (三)“养老”转向“为老”象征老年人社会角色的延伸

传统“养老”话语体系通过三重机制映射对老龄化的消极认知,固化老年人的社会角色。首先,“养老”预设了老年阶段生命价值递减,强化个体对于“老”的惧怕和排斥。工业文明催生效率至上的生产逻辑,使社会评价标准向年轻、健康等特征倾斜,加之经验积累让位于科技创新,“老”被简化为劳动参与率下降的代名词,老年人自然因角色分工被归入退出社会参与的范畴,这种认知加剧了个体对衰老的恐惧和焦虑。<sup>④</sup>此外,老年人在退出劳动力市场的同时,往往主动内化“无用论”叙事,催生出亏欠感、自卑感、孤独感和无用感,加速自我与社会的隔离。其次,“养老”话语体系的制度设计以资源零和博弈为导向,实质是将老年人异化为纯粹的社会经济负担,使政

策设计陷入成本控制，而老年人经验和学识累积带来的经济价值，以及文化传承、家庭照料、经验共享等非经济价值均被遮蔽。最后，“养老”话语体系的制度框架将老龄社会问题封闭在特定年龄群体，将老年阶段与中青年阶段割裂，忽视人力资本投资的终身性。这种碎片化认知将老龄化曲解为独立于社会发展进程之外的异常状态，而非人口转变的自然结果，导致老年群体被挤入边缘地位，陷于被动关系。

“为老”话语体系通过“为”的积极意涵，在积极老龄观框架下，促进老年社会参与，推动老年人从被供养者向能动主体转变。其一，消解“衰老=衰退”的线性思维，确立老年阶段作为经验资本化窗口期的独特价值，延展个体生命意义。其二，通过凸显代际资源交互，老年群体不再被简化为福利消耗单元，转而在银发经济、隔代照料、前沿创新、文化传承等领域孕育新的增长极，探索人口老龄化与经济高质量发展的兼容性，形成开发长寿红利、实现个人价值的有效机制，融入质量型人口红利开发体系。其三，促使老年人健康管理从被动的疾病治疗转向主动的健康维护。老年社会参与正当性和可行性的确立，通过凸显老年期生命价值，强化健康的自我责任意识，提升全民、全生命周期的自我健康管理能力，开发长寿红利，可以有效回应老龄社会中健康风险因素多元化的特征。

积极老龄观、老年社会参与和长寿红利围绕“为老”话语体系形成三角结构。其中，积极老龄观提供价值正当性，消除年龄歧视和群体偏见；老年社会参与指通过全龄友好社会建设、适老化改造等举措，拓宽老年社会参与渠道，与阿玛蒂亚·森的“可行能力”理论形成呼应，<sup>⑤</sup>即通过政策通道提供“可行能力”，将老年人的认知优势转化为可观测的社会效益；长寿红利则通过正向反馈印证积极老龄观的有效性。这一循环系统打破“无用论”的自我实现谬论，将人口年龄结构压力转化为可持续发展动力。

#### （四）“养老”转向“为老”是治理现代化的投射

“养老”作为人类社会的原生制度，自有老年人起就已存在，本质是以单向资源消耗的治理模式来供养以生理年龄划分的老年群体。《周礼·地官》通过“五十异粮，六十宿肉，七十贰膳”构建了一套严密的养老等级制度，以差异化的物质供给将不同年龄对应为不同的礼法规训；《礼记·王制》“五十养于乡，六十养于国，七十养于学”将“养老”赋予了空间约束，以年龄为标准，把养老责任机械切割为地方与中央的行政分工。这种制度设计以忽视老年人力资源和人力资本、单向输送公共资源，来换取中央集权下的代际秩序和家庭关系稳定，进而巩固君主制政权，在人口平均寿命短、迁移流动少、技术更迭缓慢的农耕文明中具备历史合理性。

“为老”治理逻辑在“老”的宏观视野下，强化了积极应对人口老龄化的链条思维和社会系统视角，推动“碎片化管理”向“整体性治理”转变。第一，从部门分割转向整体协同。“为老”治理逻辑关涉多个政策领域，而不同部门对老龄政策的理解和执行模式存在差异，<sup>⑥</sup>且老龄政策与教育、就业、生产等基础制度融合度不足，这种政策碎片化导致不同年龄群体、不同领域的需求被割裂处理，适老化改造始终停留于“补丁式”修正，老龄社会治理效率大打折扣。整体性治理要求建立跨部门协调机制，将婚育、教育、就业、养老等全生命周期环节纳入统一框架，通过政策衔接和部门协调降低制度摩擦成本。第二，促进代际资源流动。“为老”语义模型突破将老年人视为抚养负担的认知局限，其知识与经验累积带来的人力资本优势、银发经济对消费规模的拉动效应，转化为新的经济增长要素，提升老龄社会中所有个体的物质生活水平。第三，参与主体从政府主导转向多元协同，通过制度激励实现责任和风险分散的帕累托改进。政府主导的财政

转移支付与市场资源配置功能形成联动，市场通过供需匹配机制引导适老产品创新；社会组织依托社区网络构建非正式支持体系；家庭代际支持作为情感共同体，成为公共服务的有效补充。第四，从局部视野转向全局视野，从聚焦老年人生存的末端补偿，转向老龄社会机遇把握和风险控制。“养老”治理逻辑易陷于公共支出边际效益递减困境，“为老”则围绕多元主体参与，依托老龄社会人力资源、人力资本、产业结构、制度框架等全链条改革，推动全要素生产率提升，孕育新形势下的经济社会稳态结构。

## 面向：老龄社会治理呼唤“为老”的新叙事逻辑

### （一）人口年龄结构变迁是老龄社会治理的基点

积极应对人口老龄化的核心在于把握人口年龄结构的动态演进规律。

一方面，我国老年人口规模巨大。2024年，我国60岁及以上老年人口规模达到3.1亿人，老龄化水平22.0%，<sup>⑦</sup>远超世界平均水平14.5%。<sup>⑧</sup>预计我国老年人口规模将在2033年超过4亿人，较同期发达国家老年人口规模总和多出1606万人；在2054年达峰5.13亿人，届时将占世界老年人口规模的23.0%；彼时我国总人口约占世界的12.4%，老年人口和总人口的世界占比是逆向运动，“人口众多且结构老化”将不可避免地成为未来经济社会发展的人口基础。

另一方面，人口老龄化是承继人口惯性而形成的客观规律，人口发展遵循自然时间序列。回顾过去，当前老年人口规模由60年前的出生队列决定；展望未来，60年内的老年人口的规模变动仅受制于死亡模式和水平。而随着生活质量与医疗水平提升，死亡率下降也是可预见的，这使得老龄化进程具有“路径依赖”特征。新中国成立以来的三次“婴儿潮”可作为人口预测的标志，即1950—1958年、1962—1975年、1981—1997年，年均出生人口规模分别为2077万人、2583万人和2206万人。根据出生队列的时间推移，第一次“婴儿潮”出生人口已全部进入老年期，第二次“婴儿潮”出生人口正逐步迈入老年期，第三次“婴儿潮”出生人口将于2041年后带来老年人口规模和比重急剧增长。预计我国老龄化水平将于2034年超过30%，“快跑”迈入重度老龄社会，从中度老龄社会发展到重度老龄社会仅用时约12年，较发达国家平均用时少近20年，并且老龄化水平将于2051年超过40%，2074年超过50%。<sup>⑨</sup>我国老龄化水平的不断加深，与经济社会各要素之间相互交织、彼此影响，未来将逐步形成深度稳定的老龄社会形态，影响渗透至生产要素配置、消费结构转型、财政可持续性等关键领域，资源消耗的代际零和分配不可持续并暗藏财政危机隐患，这些都是我国现代化进程中具有全域性、长期性的基础约束条件。

人口老龄化的致因可以解构为顶部老龄化和底部老龄化，这扩展了积极应对人口老龄化的全龄分析框架。

一方面是长寿化，人均预期寿命延长，长寿时代的到来加剧了顶部老龄化。1949—2024年，我国人口平均预期寿命由35岁跃升至79岁，重构了人口年龄分布曲线。一是个体存活至老年阶段的概率增加，未来需要被抚养的老年人口规模更大且个体养老周期拉长。从“为老”角度审视，长寿化在对医疗体系形成总量和质量双重挑战的同时，增加了个体为更长的老年期需要付出的健康投资，为医养结合、抗衰老、慢性病防治等老年健康产业提供了潜在市场。二是养老保障制度的财务可持续性受到威胁。长寿化使得养老保障制度的受益者不断累积，潜在供养比（平均每个老年人口对应的15~59岁劳动年龄人口）将在2035年降至1.94、2050年减为1.25、2067年跌至



1以下，<sup>⑩</sup>届时平均每个劳动年龄人口需供养1个以上的老年人口。这种非对称性使得代际分配格局改变，在现收现付制下将加剧养老金第一支柱供需失衡。基本养老保险收支不平衡将增加对养老金第二支柱、第三支柱的紧迫需求，通过优化、创新养老金融产品实现存量资产跨期转化，构建更具弹性的风险共担体系，与“为老”治理逻辑不谋而合。

另一方面是少子化，长期的低生育率通过底部老龄化的传导机制，造成劳动年龄人口规模和比重缩减。进入21世纪以来，我国已由“政策性低生育”向“内生性低生育”转变。2024年，我国出生人口954万人，出生率为6.77%；<sup>⑪</sup>相比2000年的14.03%缩减了一半有余，<sup>⑫</sup>变动趋势不容乐观；出生率预计将进入波动缓慢下降阶段，于21世纪中叶跌至5.80%。<sup>⑬</sup>遵循自然时间序列，少子化将造成劳动力队列出现内生性缩减。2024年，我国劳动年龄人口规模为8.76亿人，占总人口比重为62.22%，<sup>⑭</sup>预计2065年将降至5亿人以下，占比46.49%。<sup>⑮</sup>劳动力规模缩减将直接削弱劳动密集型产业比较优势，迫使生产要素重组，极大提高对生产效率的要求。然而，逐步放开生育政策后，生育率依然低迷，单纯放松数量管制已难以全面破解低生育现状。“养儿防老”等传统生育动机式微，住房、育儿、教育等生育的直接成本，以及因就业、工作与照料之间产生冲突而衍生的机会成本，成为影响生育决策的主要约束。由此，“生几个”的边际效用递减问题，进一步分化为“生不生”第一胎的效用正负问题。在全龄视角下建设生育友好型社会的任务极为迫切，亟需着力降低生育、养育、教育成本，完善就业权益保障、住房支持政策等配套措施，为促进适度生育水平实现、推动人口高质量发展提供坚实支撑。

## （二）人口老龄化对现行社会架构形成冲击

第一，在人口老龄化和人口负增长作用下，我国正处于从数量型人口红利向质量型人口红利转型的关键阶段，而当前人力资本投资模式致使劳动力供需的结构性矛盾显著。一方面，高等教育规模扩张催生庞大的知识型劳动力供给，与老龄产业亟需的专业技能型需求形成错位，并加剧了劳动密集型产业的劳动力短缺。养老护理、康复治疗等老龄产业和制造业、运输业、建筑业等劳动密集型产业面临人才供给断层，多数高等院校毕业生陷入同质化竞争，致使“招工荒”与“就业难”并存。另一方面，人力资本再配置机制僵化。职业教育体系针对银发经济、数字经济需求的技能再培训不全面，而针对中高龄劳动者的终身学习体系也不健全，导致传统产业的冗余劳动力无法有效转化为新兴领域的有效供给。因此，亟需践行“为老”治理逻辑，积极利用有效劳动力资源，通过重构人力资本投资模式与产业需求的动态适配机制，建立年龄包容的终身学习体系，大力提升全龄人口的人力资本配置效率，将老龄社会劳动力稀缺性挑战转“危”为“机”。

第二，区域人口不平衡与区域发展滞后形成下行螺旋。人口流动规模迅猛上升，2020年，我国流动人口规模达到3.76亿人，相较2010年增长了69.7%。<sup>⑯</sup>人口在城乡、地区间迁移流动的内在特性，使得区域均衡发展面临严峻挑战。人口流动的年龄筛选效应加剧不同空间的老龄化进程差异。人口迁移流动具有显著的生命周期特征，年轻人口基于人力资本积累和经济收入获取，向城市和发达地区集聚，而老年人口受迁移成本、社会网络、生理限制等因素制约，迁移意愿较低，回流和留守特征显著。年龄和迁移流动的负向关联导致农村及欠发达地区年轻人口流失、老年人口集聚。2000年，城镇和农村的老龄化水平分别为9.7%、10.9%，相差1.2个百分点。<sup>⑰</sup>2020年，该指标分别增至15.8%、23.8%，差距扩大到8.0个百分点，<sup>⑱</sup>“农村先老、农村更老”的格局已然形成。城市及发达地区凭借人口集聚效应提升经济实力和公共资源配置，而农村和欠发达地区

因税基萎缩导致公共服务供给水平难以提升, 优质岗位稀缺, 这种差异进一步刺激年轻人口外迁, 形成“人力资本流失—经济衰退”的闭环, 加速人口老龄化并制约经济发展。

第三, 产业体系改进滞后于人口年龄结构转型, 致使老龄社会下供需结构错配, 制约银发经济潜在市场有效化。老龄产业供给端的产品与服务未能适应老年群体的异质性需求, 表现为适老产品功能冗余和核心痛点解决不足, 养老服务过度依赖医疗照护而忽视精神文化需求, 导致老年群体日益增长的品质化、个性化需求难以转化为消费行为, 无法对银发经济发展形成有效激励。其内在矛盾是, 传统产业体系建立在年轻和成年群体主导的需求结构之上, 难以适配老年群体在多重场景的消费需求; 适老产品开发和人才培养的正外部性难以实现内部化, 资本投入的回报周期长, 其社会效益远高于企业总收益, 导致市场主体创新动力不足。因此, 亟待以“为老”的宏观视角重构产业政策框架, 通过需求导向的精准适配机制和正外部性补偿制度, 激活市场主体创新动能, 将人口老龄化压力转化为银发经济高质量发展动力。

第四, 家庭内部年龄结构老化恰与家庭规模小型化、空间离散化交织, 原有养老模式逐步瓦解。传统家庭“老少少多”的正三角形代际关系被“老多少少”的倒三角形代际关系替代, 多代同堂、子女众多的家庭结构已退出历史舞台, 并趋向小型化和核心化等后现代化家庭特征, “不孝入罪”的传统养老约束难以有效夯实代际契约。其主要表现有三: 一是平均家庭户规模从 1964 年的 4.43 人缩减至 2020 年的 2.62 人,<sup>⑩</sup> 家庭规模小型化导致老年人和家庭照料者的数量不对等, 加重子代抚养负担; 二是老年人口生活在空巢家庭(包括独居家庭、仅与配偶居住家庭)的比例接近六成,<sup>⑪</sup> 代际居住空间离散化瓦解了家庭养老的现实基础, 大规模人口流动使多代共居转为地域分隔, 推高赡养的机会成本; 三是家庭伦理变迁削弱了子女的养老责任约束, 子代赡养行为从责任义务转向理性选择。三重因素揭示出家庭代际供养模式弱化, 迫使老年人口需求从家庭私域向社会公共领域迁移, 加剧公共资源和老龄产业的供给压力。此外, 家庭赡养功能的收缩导致老年人口将日常生活深嵌公共领域, 养老压力外溢的同时, 老年人口需求将突破生存资料供给, 向精神慰藉、社会参与、文化娱乐等多元领域扩展, 为银发经济发展提供可观的潜在需求规模。抓住银发经济发展机遇, 要求养老服务体系积极升维拓面, 实现家庭结构转型与服务体系演进的动态适配, 完成从生存型养老向发展型养老的资源优化配置。

### (三) 老年人力资本水平总体向好

我国卫生健康事业不断推进。一方面, 2020 年, 我国 60~69 岁低龄老年人口健康及基本健康比例达 92.95%, 较 2010 年提升 2 个百分点。<sup>⑫</sup> 低龄老年人口健康状况良好, 极大降低了社会参与的生理约束, 为开发老年人力资源提供了可行性基础条件。同时, 低龄老年人口通过积极的社会参与和适度就业, 获取交互感、价值感和被需要感, 延缓认知衰退速度, 并将其经验积累转化为生产要素, 激发长寿红利。<sup>⑬</sup> 在此意义上, 渐进式延迟退休改革有助于充分利用人力资源, 提高人力资本存量。此外, 健康水平的提升, 促使低龄老年人口从医疗照护的被动需求转向健康管理、文化娱乐等主动需求, 催生抗衰老技术、智慧康养、老年教育、老年特色旅游等新兴业态, 推动银发经济向高附加值和高技术底蕴的服务及产业延伸。另一方面, 2020 年, 高龄老年人口(80 岁及以上人口)中失能半失能的比重高达 31.42%, 显著高于老年人口平均水平 12.75%。<sup>⑭</sup> 预期寿命延长导致高龄老年人口规模不断增加, 不健康人口规模和个体不健康生存时间累积, 且老年群体内部健康状况差异大, 阿尔茨海默病等慢性病患者人数逐年增加, 诊治的总量压力和复杂程度逐步升高。合理筹划老龄社会医疗体系, 亟需摒弃“一刀切”式的年龄划分标准, 细致划分老年

群体，制定差异化、阶梯化的健康促进和疾病预防、诊治策略。

教育强国建设促使人口受教育水平提升。1982—2020年，15岁及以上人口人均受教育年限从5.3年增至9.9年。考察当前和未来的老年人口队列，2020年，60~69岁低龄老年人口中接受高等教育者占比仅4.29%，但未来将步入老年期的50~59岁、40~49岁、30~39岁年龄段人口，该比例已梯次攀升至7.52%、15.02%、30.11%，<sup>④</sup>这预示着未来老年人口受教育水平将持续提升，为长寿红利释放奠定适配性基础，为“老有所为”提供广阔舞台。与此同时，受教育年限和退休年龄余寿的延长，将共同形成人力资本折损和生命周期配置失衡。在个体层面，教育投资周期的延长意味着就业起点后移，压缩财富积累年限，而余寿的延长增加了需要为老年期所作的财富储备，二者导致生产性阶段与消费性阶段的配比逆向发展，劳动年龄人口面临的储蓄压力较大。在宏观层面，年轻阶段教育投资形成的人力资本储备，与老年阶段的余寿延长未能形成有效互补，教育投资回报率和人力资本利用效率削弱，潜在的质量型人口红利异化为年龄结构负担。因此，应建立与人力资本提升相适应的弹性延迟退休制度，构建长寿红利开发的制度通道，在“为老”叙事下实现从被动保障向主动赋能转型。

## 导向：积极应对人口老龄化的“为老”实践进路

### （一）以认知重构推动老龄社会治理升维

第一，树立积极老龄观，把握应对人口老龄化的主动权，是构建“为老”新叙事逻辑的理论基础。一方面，人口老龄化是人口发展的自然结果，而非特定群体的责任归属。根据人口转变理论，生育率与死亡率双降是向现代化过渡的必然表征，生育率下降源于工业化进程中养育子女的经济激励衰退和生育机会成本的上升，死亡率降低则是物质生活进步与医疗技术发展的结果，二者共同导致不可逆的人口老龄化进程，这是人类的共同前景。另一方面，人口老龄化与经济社会要素交织，形成新的老龄社会形态，而人口年龄结构变迁与社会架构响应速度的非对称性矛盾衍生出一系列老龄社会问题。生育率下降通过缩减劳动力，使总供给曲线左移，而人口老龄化因缩减消费规模，使总需求曲线右移，短期内最可能形成需求冲击型衰退，对国家财富积累产生负面影响。因此，应突破“养老”的年龄分割框架，解构“衰老即衰退”的刻板叙事，通过社会适应性变革优化生产要素配置，将年龄结构压力转化为高质量发展动能。同时，做好舆论引导和宣传教育，消除社会各界对老年社会参与的误解，强调老年人的经济价值、文化价值和社会价值，支持老年人继续在就业岗位、社区志愿等领域发挥余热，成就老年人的个体生命价值，实现代际人力资源的互补增效。

第二，弘扬尊老敬老的传统文化，激活“家”文化基因。家庭内部通过代际经济支持、生活照料和情感慰藉等互动，有效填补了公共服务缺口，是积极应对人口老龄化的微观基础。家庭代际互动机制已深度嵌入我国传统文化，形成具有本土特色的资源配置模式，在社会养老保障体系的转型期发挥着不可替代的支撑和缓冲作用。为此，一要利用公共空间构建敬老生态。比如，以“老吾老以及人之老”为文化内核，设立“孝亲文化周”“敬老日”老年访谈等社区公共活动，培育社区共学空间，扩展孝道实践。二要在义务教育阶段嵌入“家”文化。在中小学设置家长和子女的对话日，引导青少年理解老龄社会的代际责任。三要尝试在文明城市创建中，将尊老敬老文化宣传程度、社区相关活动频次等指标纳入评估体系，从道德倡导转向制度实践，形成“各美其美、

美美与共”的老龄社会文明形态。

第三，厘清“整体性治理”的战略取向。一方面，直面“碎片化治理”的认知偏差。老龄社会问题具有跨领域、跨群体的复杂性，若寄希望于单一部门主导或多部门分散施策的传统模式，<sup>⑤</sup>将导致政策目标偏移和狭隘、政策执行低效。遵循此类工具理性的公共政策常表现为“头痛医头、脚痛医脚”，难以应对老龄社会的长期性、系统性变迁。另一方面，通过“整体性治理”实现跨部门、跨主体制度整合，向“为老”治理逻辑进一步升级。纵向层级整合需建立中央与地方老龄事务的权责匹配机制，确保政策目标与执行效能贯通；横向行政整合要求打破部门职能壁垒，从国家层面设立多个跨部门的老龄政策专司机构，分别统筹家庭、老龄产业、养老金融等不同领域的政策执行与资源投放；公私部门整合需激活市场与社会组织的治理动能，形成政府引导、多主体共担的责任框架。最终，通过“整体性治理”重构人口与制度架构的互动关系，提升积极应对人口老龄化的效能和韧性。

## （二）围绕“一老一中一小”推动全龄人口高质量发展

在人口深度转型影响下，政策缺口和机遇不断浮现，“十五五”时期将是我国迈入重度老龄社会前关键的政策窗口期和社会架构转型期。为主动、超前应对人口发展趋势，化被动为主动，亟需健全覆盖全人群、全生命周期的人口服务体系，全方位促进人口高质量发展。

首先，完善“一老”的人口高质量发展政策框架。遵循既“统一”又“特殊”的原则，统一性制度旨在弥合老年人口与劳动年龄人口在就业保障、就业服务、培训教育等方面的权益落差，特殊性制度则聚焦开发新兴技术支撑下的弹性就业方式，以及制定激励性的延迟退休制度和补偿性的隔代照料支持。在就业优先、充分就业的国家战略框架下，需要进一步放松老年就业、社保、参与等方面的年龄限制政策，开发老年人力资源和人力资本，促进老年人社会参与，大力发展银发经济。

具体来说，在统一性制度方面，一要健全老年人就业法律法规。重点修订《老年人权益保障法》中的老年人劳动权利条款，明确再就业和继续就业的劳动关系认定标准，规范劳动合同期限、福利待遇等核心条款；构建反年龄歧视制度框架，健全企业用工年龄歧视举报与处罚机制，强化劳动监察部门对老年劳动者权益保护的执法力度。二要优化老年人就业服务。完善公共就业服务体系，引导用人单位开发、增设适老岗位，创设老年人才对接平台和专项招聘会，提供个性化就业指导与技能适配服务。三要构建终身学习体系。依据老年人学习能力梯度与职业发展诉求，创设基础素养、技能提升、创新创业三类教育板块。基础素养强调基础数字技术应用、老年健康管理等适老化内容；技能提升需匹配目标行业和岗位需求，进行线上线下相结合的定向职业培训，并推动教育机构与人力资源市场数据互通，提升供需匹配效率；创新创业则侧重经验资本转化，提供适合老年人的小微项目管理、传统技艺商业化等实践指导。四要加快建设健康中国。实施健康优先发展战略，健康从娃娃抓起，将健康素养和健康行为塑造贯穿于全生命周期，树立“当好自己健康第一责任人”的大健康理念，在全人群中加强疾病、慢性病综合防控，促进全民健康，增进老年人人力资本开发，保障老年人晚年生活质量。

在特殊性制度方面，一要基于新兴技术赋能，制定渐进式延迟退休的弹性就业政策。依托人工智能、5G、平台经济等技术变革，灵活调整老年人就业的地点、时间、性质以及相对应的薪资待遇，开发低劳动强度的就业场景，在身心健康允许范围内，充分利用老年人的知识、经验、技术等脑力优势。二要设计激励性的延迟退休制度。健全养老金阶梯增发机制，对延迟退休劳动者



实施个税减免、社保补贴等差异化激励；探索“部分退休”的过渡模式，允许老年劳动者逐步缩减工时并保留部分福利，通过提升单位时间内的就业质量而非单纯延长劳动年限，达成人力资本开发与个体福祉的均衡。三要建立老年人隔代照料评估标准，以精神和物质奖励承认隔代照料作为特殊就业形式蕴含的经济价值，提振老年人的价值感和被认同感。

其次，“一中”的人口高质量发展易被忽视。中青年群体是社会发展的中坚力量，应密切关注其社会需求，避免其沦为老龄社会政策缺口下的弱势群体。一要促进人口要素有序流动，实现合理的人口空间布局。深化户籍制度改革，科学有序推进农业转移人口市民化，健全与常住人口相匹配的公共资源配置机制，通过降低特大城市积分落户门槛、全面放宽中小城市落户限制、建立城乡统一的户籍登记制度，破除劳动力迁移的行政壁垒，并配套实施公共服务“随人走”机制，确保新市民享有均等化基本公共服务。二要以“稳存量一拓增量”路径推进就业优先战略，促进高质量充分就业。精准使用稳岗返还、就业补贴及税费减免等政策工具，重点支持制造业、服务业等劳动密集型行业吸纳就业；促进智能技术应用于完善劳动标准体系和劳动关系协商协调机制、就业形态，发展平台经济、共享用工，推动传统产业智能化改造；增进劳动者权益保障水平，引导用人单位合理安排工作时间，保障职工休息休假权。三要通过教育体系改革持续激发质量型和配置型等新型人口红利。推进教育资源布局结构调整，增加普通高中学位供给和优质高校本科招生；合理优化职业教育专业设置标准，建立产业需求动态监测与专业目录调整的联动机制，缓解人力资源错配矛盾；重点关注养老服务、健康管理等老龄产业人才缺口，推动高等院校设立老龄与科技的交叉学科，搭建产学研协同创新平台，集中突破老年辅助器具、适老化智能终端等关键技术瓶颈，强化数智保障。

最后，完善“一小”的生育支持政策体系。“十五五”是有望推动生育水平触底反弹的重要窗口期，应努力稳定新出生人口规模，积极建设生育友好型社会，增加生育成本的社会化分担，重塑达成适度生育水平的制度基础。一是在生育服务方面，提高生育保险覆盖度，将灵活就业者、新就业形态者等纳入保障范围，优化产前诊断、分娩镇痛等医疗服务的医保支付机制；完善弹性生育休假制度和阶梯式生育补贴政策，降低家庭生育的机会成本。二是在育幼服务方面，聚焦普惠性与精准性双重目标。优化儿童医疗资源布局，推进儿科国家区域医疗中心建设，兼顾完善基层儿童保健服务网络；拓宽托育服务供给，重点发展社区嵌入式与用人单位办托模式，通过公建民营、税费优惠等政策激发社会力量参与，同时，强化托育机构分级分类监管，建立服务质量评估与风险预警系统，兜住托育服务的安全底线。三是在生育支持措施方面，通过多级、分层、多样的生育激励措施，充分发挥育儿补贴、个人所得税抵扣、延长义务教育年限、增加各类假期等政策作用；推动学前教育普惠扩容与义务教育优质发展，实施多孩家庭入学便利政策；对多孩家庭实施住房公积金贷款额度上浮、保障性住房优先配租、改善型住房遵循首套房优惠政策等差异化支持；强化性别平等就业，完善女职工特殊劳动保护实施细则，鼓励企业设立母婴照护设施与福利性托育服务，削减女性生育的机会成本。

### （三）以银发经济驱动“为老”经济治理革新

银发经济具备稳定性和发展潜力。银发经济是以老年群体需求为导向的消费经济形态，具有抗周期特性，老年人收入依赖社养老金与存量财富，需求弹性相对较低，基于健康、饮食等刚性需求的消费升级潜力大，在经济波动中表现出更强的市场韧性。为此，一要通过技术创新将新质生产力融入银发经济。开发非侵入式健康监测、智能护理系统等技术，依托物联网实现居家养老服务的实时响应与精准干预，优化老年人医疗、起居服务体验，创造新的需求增长点；推动生

物医药企业与养老产品制造商联合开发抗衰老产品,由生物医药企业提供技术支持,养老产品制造商利用市场资源把握客户需求,形成跨领域协同效应。二要利用要素整合释放规模经济效应。构建“三医协同”格局,建立医养资源跨部门统筹机制,推动医疗机构与养老机构共享床位资源与人才培养体系,降低服务供给的边际成本。发展银发经济产业集群,依托区域专业化分工优化研发效率,培育引领技术前沿和行业标准的龙头企业。三要以需求分层提升供需匹配效率。深入贯彻“大健康”理念,依据健康状态、消费能力等维度细分老年群体,差异化配置医疗服务资源。医养结合聚焦失能、半失能群体的连续性医疗照护,康助结合针对亚健康、慢性病人开发健康干预方案,抗衰老产业主要面向活力老年人和准老年人,提供规范化的食品、护肤品、保健品等。四要构建“政府统筹—市场供给—社会补充—家庭参与”的多元治理框架,区分好非经营性资源和准经营性资源,推动有效市场和有为政府相结合。政府引领制定普惠养老服务标准和监管机制,并在中央预算内投资引导国有企业、民营企业成立连锁养老机构,通过设计财税优惠、服务采购、品牌认证等举措引导多元主体利益协同,鼓励差异化服务创新,充分发挥市场资源配置作用,顺应需求结构变动不断调整优化产业结构和产业链。

与此同时,在银发经济驱动下,需要进一步健全社会保障体系。一方面要强化养老金可持续性使用。当前亟需优化税收递延政策,扩大企业年金覆盖范围,鼓励中小企业参与职业养老金计划。同时,引导金融机构开发差异化商业养老保险产品,强化储蓄型、投资型产品的风险对冲功能,培育适配个体全生命周期财务规划的金融市场生态。另一方面要完善医疗保障体系,实现健康老龄化服务供给升级。积极把握高龄化带来的慢性病管理、康复护理等需求,开发有尊严、有保障、有技术的个性化医疗照护模式;推动医养结合服务尽早纳入医保报销范畴,建立家庭病床、上门护理等服务项目的标准化支付体系,以积极的早期健康干预延长老年人口健康寿命,降低整体照护成本。

#### 注释:

① 米歇尔·福柯:《福柯说权力与话语》,陈怡含译,武汉:华中科技大学出版社,2017年,第18、22页。

② 马岚:《从世界知识到中国认识:老龄化概念的中国化过程和积极老龄观的构建》,《经济社会体制比较》2023年第3期。

③ 胡湛、彭希哲:《应对中国人口老龄化的治理选择》,《中国社会科学》2018年第12期。

④ 林进龙、穆光宗:《生产性老龄化:反思、超越与中国化》,《探索与争鸣》2023年第3期。

⑤ 阿马蒂亚·森:《以自由看待发展》,任贻、于真译,北京:中国人民大学出版社,2002年,第24页。

⑥②⑤ 郑秉文:《中国社会保障制度60年:成就与教训》,《中国人口科学》2009年第5期。

⑦⑪⑭ 国家统计局:《中华人民共和国2024年国民经济和社会发展统计公报》, [https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202502/t20250228\\_1958817.html](https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202502/t20250228_1958817.html), 2025年2月28日。

⑧ ⑨ ⑩ ⑬ ⑮ United Nations Department of Economic and

Social Affairs, *World Population Prospects 2024*, Online Edition, <https://population.un.org/wpp/>, 2024年7月11日。

⑫ 数据来源:国家统计局“国家数据”平台, <https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>。

⑬⑭⑮⑯⑰⑱⑲⑳㉑㉒㉓㉔ 国务院第七次全国人口普查领导小组办公室:《2020中国人口普查年鉴》,北京:中国统计出版社,2021年。

⑳ 国家统计局:《中国2000年人口普查资料》, <https://www.stats.gov.cn/sj/pcsj/rkpc/5rp/index1.htm>, 2025年2月27日。

㉑ 民政部:第五次中国城乡老年人生活状况抽样调查基本数据公报, <https://www.mca.gov.cn/n152/n165/c1662004999980001877/part/19971.pdf>, 2024年10月24日。

㉒ 原新、于佳豪、金牛:《渐进式延迟退休:成因、机遇与进路》,《河海大学学报》(哲学社会科学版)2024年第5期;赵晓航、李建新:《渐进式延迟退休改革的潜在政策效果——基于国际比较与人口预测的分析》,《探索与争鸣》2025年第7期。

编辑 李梅 校对 赵秋月