

实施积极应对人口老龄化国家战略，有何深意？

□ 青连斌

全国第七次人口普查结果表明，人口老龄化是社会发展的主要趋势，我国人口老龄化程度进一步加深，未来一段时期将持续面临人口长期均衡发展的压力。一方面，劳动力供给数量减少，家庭养老负担和基本公共服务供给压力增加；另一方面，它促进了“银发经济”发展，带来新机遇。党的十九届五中全会提出“实施积极应对人口老龄化国家战略”。这是首次在党的全会中把积极应对人口老龄化上升为国家战略，标志着实施积极应对人口老龄化国家战略已经成为中国人口长期发展的主要任务，也为“十四五”时期乃至今后更长时期应对人口老龄化提供了基本遵循。

人口预期寿命和生育率两个重要因素决定了应对人口老龄化的战略选择。目前，我国正经历着世界上规模最大，同时也是速度最快的人口老龄化过程。截至2020年底，我国共有60周岁及以上老年人近2.6亿人，占人口总数的18.6%。

人口老龄化是“合力”的结果，但起决定性作用的是人口预期寿命和生育率两个主要因素。一方面，人口预期寿命延长的趋势是不可逆的。新中国成立之初，我国人口的平均预期寿命只有35—40岁左右，2019年已经提高到77.3岁。人口平均预期寿命的延长，是经济社会发展的重要标志。也就是说，随着人们生活水平的提高、医疗技术的发展和卫生环境的改善，婴儿死亡率和孕产妇死亡率大大下降，但与此同时，生育率也是下降的。我国人口发展正在经历重大转折。人口结构呈现明显的高龄化和少子化特征，总和生育率显著低于更替水平，远远低于人口正常世代更替水平。

鉴于以上两个主要因素，积极应对人口老龄化，必须要有“两手”。首先，要做好“一老”，即包括养老保险、长期护理保险，特别是养老服务在内的养老保障体系的顶层制度设计，确保全体人民“老有所养”，并削减人口老龄化对经济社会发展的影响；其次，要做好“一小”，即优化生育政策、促进人口长期均衡和可持续发展的顶层制度设计，有效延缓人口老龄化进程。

优化生育政策，主动作为，延缓人口老龄化进程。积极应对人口老龄化，必须优化生育政策，促进人口的长期均衡和可持续发展，主动作为，努力延缓人口老龄

化进程，为做好应对人口老龄化的各方面准备工作争取更长的“窗口期”。

针对我国生育成本越来越高、国民生育意愿下降、生育率持续走低的现实，要实现“全面两孩”政策的目标，进而实现优化生育政策、促进我国人口长期均衡和可持续发展的目标，必须制定和实施与生育政策相配套的一系列经济社会政策。党的十九届五中全会审议通过的规划《建议》提出，要“提高优生优育服务水平，发展普惠托育服务体系，降低生育、养育、教育成本”，这是具有极为重大现实意义和针对性的政策导向。从许多国家和地区鼓励生育的政策、措施的制定和实施情况看，政策、措施实施效果通常要5到10年才能显现出来。面对我国目前生育率持续走低、人口老龄化加速的严峻现实，必须抓紧优化生育政策的顶层制度设计。

坚持积极老龄化理念，积极开发老龄人力资源。人口是影响国民经济和社会发展的基础性和关键性变量。自2000年进入老龄化社会以来，我国老龄化程度持续加深，人口老龄化已经成为我国人口长期均衡发展急需解决的重要矛盾。为此，必须以积极的态度、积极的政策、积极的行动，更加积极地应对人口老龄化。

积极地看待老年、老年人。“老年人”不是绝对的，而是相对的。随着人口预期寿命的延长，当然也是为了应对人口老龄化和日益加大的养老金支付压力，许多国家纷纷提高退休年龄。因此，老年人的年龄起点也是不断变动的，60岁并非划分老年人的年龄标准。

采取更加灵活的措施，积极开发老龄人力资源。随着我国经济社会的不断发展以及人均寿命的不断延长，相应延迟退休年龄是一种必然趋势。数以亿计的老年人口，不仅是我国一支重要的消费生力军，也是支撑我国经济持续快速发展的新动能。相当多的老年人，尤其是专业技术人员“退而不休”，仍然在工作。在城乡基层社区治理、社会矛盾调解、社会治安维持、扶老助残、幼儿教育、环境卫生，以及文化传承等各个方面，老年人广泛参与并发挥着越来越重要的作用。大批老年人积极参与志愿服务等无报酬的活动，在志愿工作岗位上作出积极贡献。通过新晋式延迟退休年龄和为老年人提供更多的灵活就业机会，身体健康且有意愿就业的老年人将



继续成为社会财富的创造者和贡献者。

健全基本养老服务体系，改善老年人生活品质。积极应对人口老龄化，必须健全基本养老服务体系。但是，我国养老服务发展仍然存在发展不平衡、总体质量和水平有待提高、养老服务供给与老年人养老服务需求相脱节，以及人才队伍建设、行业规范建设等亟待解决的突出问题。要确保在保障人人享有基本养老服务的基础上，有效满足老年人多样化、多层次养老服务需求。为此，必须破除发展障碍，健全市场机制，持续完善居家社区机构养老相协调、医养康养相结合的养老服务体系。

进一步健全“四梁八柱”的养老服务体系。我国养老服务体系建设的总体思路，经历了从居家为基础、社区为依托、机构为补充的转变，进而调整为推动居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系。从目前来看，机构养老得到了长足的发展，社区养老也有了起色，但最大的短板恰恰是居家养老这一基础没有打牢，满足最大多数老年人需求的居家财力用于建设养老机构、增加养老床位转变到健全和完善居家养老服务支持体系上来，以满足最大多数老年人居家养老服务的需求。

支持家庭承担养老功能。支持家庭承担养老功能，必须加快发展健康、养

老、家政、物业等服务业。目前，我国仍有大量的老旧居民住房不符合适老化要求，要扎实推进老年人家庭住房适老化改造。采取切实措施，把鼓励和支持家庭成员与老年人共同或就近居住落到实处。上门服务要可持续，必须走出一条老年人付得起、机构和企业能盈利的路子，要采取切实措施扶持、培育居家养老上门服务机构和企业。要健全农村留守老人和城乡空巢、失能失智、高龄老人，以及计划生育特殊家庭老人关爱服务体系，并把子女常回家看看、社区工作人员定期巡查、志愿者和义工上门服务、年轻健康老人与高龄失能失智老人结对帮扶、驻区单位和其他社会组织积极参与关爱服务机制化制度化。在做好生活照料和医疗护理服务的同时，更加注重人文关怀，更加注重心理疏导、危机预防，更好地满足老年人多样化、多层次化、个性化的精神文化需求。

鼓励和支持发展互助养老。鼓励和支持以农村幸福院为代表的据点式社区互助养老，鼓励和支持“抱团”式养老、旅居式养老、“候鸟式养老”、“度假式养老”等新型互助养老业态的发展，相关部门要在价格、专业化服务以及意外风险防控等方面加强引导和规范。

（作者系中央党校（国家行政学院）社会和生态文明教研部教授）



后，能力仍有待提升。为此，针对托育养老类、社会工作类、社区基金会类组织，应提供资金、场地、培训等支持，加大正面案例宣传示范，引导社区社会组织发展。将政府购买专业社会工作服务、提供社会工作服务类财政项目、设立专业社会工作机构与岗位的做法制度化，同时，警惕社区将行政事务向社会工作者无限转移的倾向。依托专业社会组织、社会工作发展社区公益项目，促进流动人口、老年人、社区矫正人员、驻区单位工作人员等参与，以社会组织参与带动公众参与。

优先推动智治共同体建设。党的十九届五中全会提出，“构建网格化管理、精细化服务、信息化支撑、开放共享的基层管理服务平台”。问卷调查资料显示，77.8%的社区拥有业主QQ或微信群，50.6%拥有社区公众号，46%拥有社区短信平台，社区信息化建设力度不断加大，大大提升了就业、社保、生育等服务的便捷性。但也要看到，社区信息共享程度低的问题依然未得到有效解决。为此，需要以智慧社区建设为契机，加强信息共享和平台优化升级，真正发挥现有社区公共服务综合信息平台、社区网格化管理平台实效，优先推动社区智治共同体建设，以智治共同体助推推治理共同体建设。将信息化技术应用的重点从社区服务向社区治理拓展。面向社区两委、物业、业主委员会、社会组织等，发挥信息技术实时信息采集、监测预警、智能分析、精准干预作用。面向居民、驻区单位，提升信息技术在证照办理、生活采购、缴费、养老、托育、应急管理方面的作用和效能。



事业须破单位三大难题发展

□ 胡道银

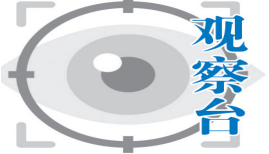
党的十九届三中全会审议通过的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》，对加快推进事业单位改革进一步作出全面部署，为我们加快推进事业单位改革提供了根本遵循。“强化公益属性”是党的十九大报告中提出的事业单位深化改革重点任务之一，但面对人民日益增长的美好生活需要，我国公益服务发展仍然不平衡不充分，事业单位定位不准、职能不清、效率不高等问题依然存在，必须深入研究和把握事业单位发展的内在规律，不断解决这些问题。

解决定位不准问题。事业单位改革的最终目的是促进公益事业更好更快发展，解决人民群众最关心最直接最现实的利益问题。因此，必须以增强人民群众的获得感幸福感安全感为准绳，积极融入全面深化改革的总体布局，坚持把深化事业单位改革作为全面深化改革的一项重要任务，不断破除公益事业发展的体制机制障碍，形成适应经济社会发展、人民群众满意的中国特色公益服务体系。特别是为了更好地适应社会主要矛盾变化，在把握新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局进程中，有必要把涉生态资源类事业单位提升到与教科文卫类事业单位同等层面治理，更好满足人民对生态文明建设 and 资源环境安全日益增长的现实需要。随着事业单位分类改革的完成，公益性单位成为事业单位的唯一主体。要明确总体导向，牢牢把稳公益性发展方向，落实政事分开、事企分开、管办分离要求，找准事业单位在国家治理体系中的功能定位，不断强化公益属性，始终把提高公益服务水平、满足人民群众需求作为出发点和落脚点。坚持总体推进，坚持事业单位建设与国家发展整体协同、一体推进。出台专门的指导性法律，从立法层面规范事业单位建设。出台科学的长期性规划，制定思想统一、目标明确、上下统筹、条块结合的事业单位发展战略，持续推动事业单位系统优化、整体重塑、功能再造。

解决职责不清问题。分层推进事业单位深化改革，更好发挥中央地方各级作用，重点把握“两个切实”。一是切实压实压实责任。明确中央、地方和行业主管部门的各自责任，将事业单位建设任务逐项分解、逐级落实、逐步实施。中央层面重在处理好政府、社会、市场三者的关系，在顶层设计、宏观指导、法规制定上聚焦发力。地方层面重在强化对辖区内事业单位的管理责任，在政策执行、工作推进、绩效管理上集中发力。行业主管部门重在行业规划、标准规范、合作交流上重点发力。二是切实完善配套措施。积极稳妥推进事业单位深化改革，落实党和国家的各项要求，关键是要出台完善一系列配套措施，制定好与事业单位发展密切相关的社会保险、收入分配等配套政策。加大公共财政对公益事业的保障力度，根据社会事业发展规律和公益服务的不同特点，坚持以事定费原则，重点加大对科教文卫、自然资源、生态环境、公共安全等领域的投入。

解决效率不高问题。事业单位的科学治理既要有统一部署要求，也要着眼“七十二行”各自特点，不断强化改革的针对性，提高操作性，调动积极性。探索分业化的建设机制，进一步深化用好事业单位分类改革成果，根据地区、行业、领域的不同特点，正视社会功

能、服务对象、运行机制上的巨大差异，因地制宜、分类指导、分业推进事业单位建设，避免简单的“一刀切”“一锅煮”。探索差异化的公益指标体系，分类制定事业单位公益服务清单，逐项列明事业单位为机关提供支持保障的职能，面向社会提供公益服务的职能。在清单基础上分类构建公益指标体系，差异化认识、衡量、评价事业单位提供的各项公益服务，其考评结果可与编制管理、财政资金供养等衔接，可与事业单位年度工资总额、领导干部选拔任用等挂钩，实现对事业单位的精细化管理。探索动态化的资源配置制度，统筹盘活用好机构编制这一重要的政治资源，建立动态化的编制和岗位管理制度，根据社会发展和工作需要，不断调整事业单位总体布局，让资源在事业单位之间合理配置。其中，面向社会提供公益服务的事业单位，要按照均等化可及性的要求，推动机构资源向基层一线下沉，促进优质公共服务公平可及、普惠共享。面向机关提供支持保障的事业单位，要坚持规模控制、合理可持续的原则，大力撤并“小散弱”和同质性单位。完善激励约束机制，切实加强制度建设的科学性。重点围绕人事管理和薪酬分配制度，完善事业单位的激励和约束机制。形成有别于公务员制度、企业劳动人事制度的事业单位工作人员管理制度，赋予事业单位更加灵活的用人自主权，由“身份管理”转变为“岗位管理”，按需设岗、竞争上岗，打破职务和身份的“终身制”。建立以绩效为基础、公平与效率相统一的分配制度，完善绩效工资分配激励机制，合理确定工资总额，搞活分配方式，真正留住人才、用好人才、培养人才，厚植事业单位发展内生动力。



社区治理共同体，如何构建？

□ 王伟进

党的十九届五中全会提出，“实现政府治理同社会调节、居民自治良性互动，建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”。社区是社会治理的重心，建设社区治理共同体尤为关键。根据北京大学中国社会科学调查中心等对12个省份854个城市社区的问卷调查（以下简称“问卷调查”）发现，打造社区治理共同体，要以政策赋能、社会协同、业主自治、智能联动为重点，更多发挥物业、业主委员会、社会工作、社会组织作用，同时推动社区、社会组织、社会工作的“三社联动”，以及社区居委会、物业机构、业主委员会这“三驾马车”的联动。

加强社区治理队伍建设。问卷调查发现，当前社区两委班子中，35岁以下、35—50岁、50岁以上成员分别占25%、48%和25%，大专及以上文化程度占73%，年龄结构较为合理，文化水平整体较高，便于面向不同居民开展管理服务工作。超过六成社区书记兼任居委会主任，体现了党在社区治理中的领导核心地位。社区工作者中有6%是各级党代表、人大代表、政协委员，符合社会治理重心下移的需要。社区治理的服务基础较好，邻里调解、法律援助、社区矫正及妇女、流动人口、残疾人、青少年服务的社区普及度较高。但应看到，社区工作人员短缺较为普遍，专业化程度和经济待遇有待提升，职业发展通道有待拓宽。因此，应根据社区常住人口配置社区办事专员、民警、网格员、法律顾问等社区工作者，不断加强和完善社区对下辖小区人力资源的统筹。同时，普遍推行取得专业社会工作、心理

咨询、律师等资格人员的职业津贴政策，实现社区工作者“五险一金”全覆盖，加大在社区工作者中选拔各种党政代表、委员、劳模力度，普及在社区工作者中招录公务员、事业编人员政策，提升职业待遇和吸引力。

普及专业物业管理。尽管我国物业管理随着住房商品化迅速发展，但问卷调查发现，尚有一半左右的小区尚未被物业管理服务覆盖，加之部分物业机构准入资质不齐全，物业管理服务发展滞后已成社区矛盾累积的重要原因。为此，应紧紧围绕党的十九届五中全会“加强城乡社区治理和服务体系建设”的要求，加强综治、民政与住建业务的协同，普及专业物业管理，推动物业管理深度融入社区治理，提升社区治理专业化水平。当前应重点制定物业准入标准，规范进入流程。以老旧小区更新改造为契机，鼓励社区两委依托基层党组织自主组建物业机构，自我提供物业服务。发挥物业行业协会作用，编制物业服务标准，提升物业服务人员素质，支持物业服务企业兼并重组，推动物业服务规模化、品牌化经营。大力发展家政、养老、托育、培训等紧缺社区服务业，提升社区服务质量。

补齐业主委员会发展短板。问卷调查发现，当前小区业主委员会覆盖率只有24%，其中业主自发成立的只占1/3，业主组织化水平与自治程度不高，补齐社区“三驾马车”业主委员会方面的短板已成为紧迫任务。鉴于此，应在《民法典》基础上加强业主委员会法制建设，明确地位、性质、登记管理程序、权责、工作规范、成

员激励与约束机制等。一方面，加强街道对成立业主大会、业主委员会及其换届选举的指导和规范，积极总结各地的先进经验，由物管会推动业主委员会发展，扩大业主委员会组织覆盖面。探索新建小区物业管理权限随入住率变化从开发商向业主委员会转移机制。另一方面，业主委员会应定期召开会议，做出物业管理有关重大决定前，应公开征求业主意见，并报告社区党组织和居民委员会。业主委员会每年向业主公开业主共有部分经营与收益、维修资金使用、经费开支等信息，保障业主知情权和监督权。业主大会可授权业主委员会聘请专职工作人员承担日常事务，明确工作职责和薪酬标准。市、县住房和城乡建设部门、街道要加强业主委员会成员法律法规和业务培训，提高业主委员会成员依法依规履职能力。探索建立业主委员会换届审计制度，加大对违法违规行为查处力度，涉嫌犯罪的移交司法机关处理。

释放社会组织治理效能。社会组织积极参与社区治理，在矛盾调解、治安联防联控、文体活动组织、志愿服务等方面发挥重要作用，社会工作被认为是具有分担居委会工作、提供专业理念和方法、更好动员社会力量的重要治理优势。问卷调查发现，目前，我国平均每个社区有注册登记的社区社会组织2.7个、备案制社会组织4.3个、长期稳定活动的群众团队3.8个，社区多元治理主体日益壮大。应看到，社会组织参与社区治理面临资金、场地、人才短缺等难题，养老托幼与专业社工类组织发展滞