

趋势

老龄化来袭 需全面战略布局

老龄化趋势正在加速，如何保障好老年人生活、持续挖掘出各种类型的人口红利，是公共政策制定者的课题。

文 | 赵忠



我国正在快速步入老龄化社会，甚至超老龄化社会阶段。这会给养老负担、医疗负担、劳动力市场和经济发展等方面造成不利的影响，需要借助人口、社保、健康、经济等各方面的政策应对。

老龄化趋势加速

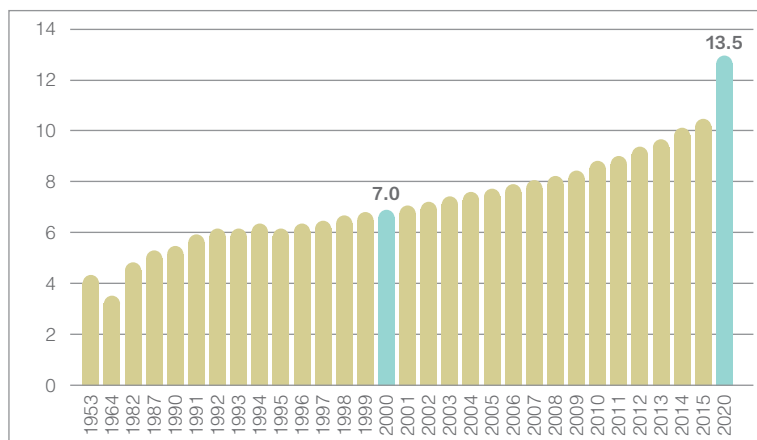
第七次全国人口普查的结果显示，我国65岁及以上人口为19064万人，占人口总数的13.50%。按照通行标准，如果一国65岁及以上的人口占比达到7%，该国被称为老龄化社会（Aging society）；如果达到14%即是老龄社会（Aged society）；达到21%则称为超老龄化社会（Hyper-aged society）。我国目前13.5%的比例距离老龄社会的临界值14%只有0.5个百分点，这距离2000年开始步入老龄化社会，只过去了21年。

不难看出，我国人口老龄化的速度显著快于国际平均水平。65岁及以上的人口占比从5%上涨到10%的时间，当前老龄化最严重的日本用了35年（1950~1985年），第二严重的意大利用了至少100年（1860~1960年），而我国只用了短短30年（1984~2014年）。

老龄化速度如此之快的原因，主要包括两方面：一是随着社会经济的发展，老年人比以前更加健康、长寿，预期寿命大幅增加；二是出生率降低。后者往往被归因于计划生育政策，这的确是我国较为独特的国情，但只是其中一个因素。已有的人口学研究表明，在从农业社会向工业社会转型以及城镇化的过程中，生育率会自然下降；教育水平，尤其是女性教育水平的提高也会导致这一结果；此外，人们晚婚、晚育，代差年龄加大，养育孩子的成本提升，更加注重提高孩子的人力资源质量，都会引发

我国65岁及以上老龄人口比例

(%)



> 数据来源：作者提供

在长寿和少子的双重变动下，人口结构老龄化趋势日益加速。

生育率的下降。因此，在长寿和少子的双重变动下，人口结构老龄化趋势日益加速。

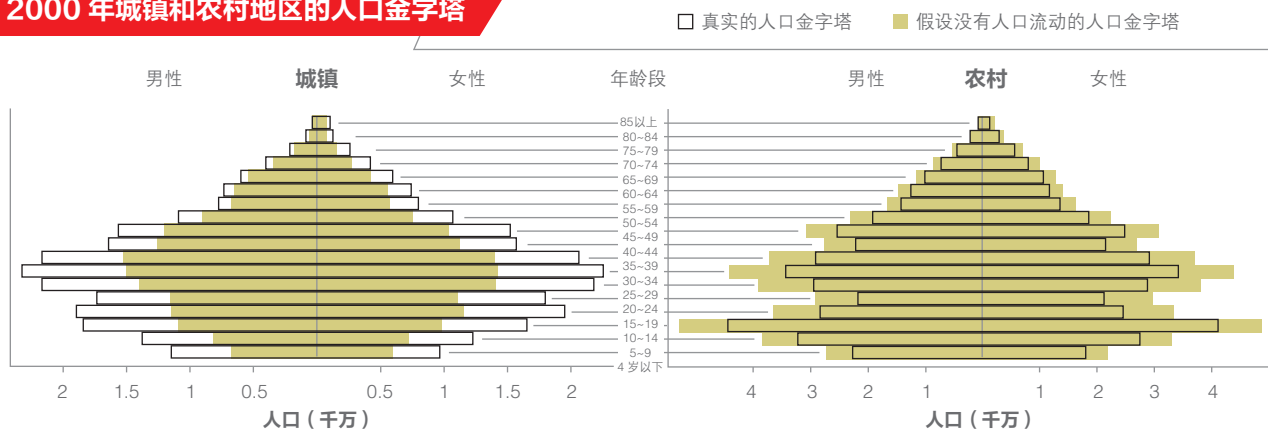
除了“速度更快”之外，我国老龄化还有以下几个特点。

一是未富先老。日本、韩国、美国、欧洲等国家和地区在到达老龄社会时，经济发展已经达到发达水平，养老所需的硬件和软件条件也相对完善，而我国仍然是发展中国家，在这些条件上还多有不足。

二是负担沉重。一方面老年人口抚养比逐年上升，也就是65岁及以上人口数量与15~64周岁人口的比例，从1953年的7.4%增高到了19.7%，即目前平均每100个劳动力需要抚养19.7个老年人。另一方面，养老在资金支出上的负担也在加重。近年来，城镇职工基本养老保险支出占GDP的比重逐年加大，从2005年的2.16%提高到了2019年的4.85%，养老支出负担不断加重。

三是制度不完备。在制度设计上，我国养

2000年城镇和农村地区的人口金字塔



> 数据来源：作者提供

老保险制度设计中有三个养老支柱。第一支柱是国家负责的基础养老金；第二支柱是企业年金和事业单位的职业年金；第三支柱是个人的积蓄。但直到现在，养老保险未达到当初制度设计的目标：三支柱模式中第一支柱负担过重，存在长期风险，第二和第三支柱的发展不尽如人意。同时2009年开始试点的新型农村社会养老保险保障水平相对较低。长期护理保险等专项制度尚不具备，难以覆盖日渐增加的老年人所需的专业、持续的照料服务。

四是区域、城乡间失衡。就我国而言，迁移的人群大多以工作为目的，年龄较低，缓解了迁入地的人口老龄化。浙江、广东等省的老龄人口比重增速明显更慢，这反而说明由于我国人口内部迁移，将沿海省份的人口老龄化问题转移到了内陆省份。同样道理，年轻劳动人口的城乡迁移将这一问题从城市转移到了农村。对于内陆省份来说，留守的劳动人口对本省老年人的抚养负担更重，这也加重了企业的负担，从而使得投资设厂的地点更可能转向东南沿海省份，最终形成马太效应。

发挥两类人口红利

人口结构变化会带来两种类型的人口红利。第一类人口红利，是指由于出生率低导致在一定时期内生产性人口（劳动人口）增长的速度高于消费性人口（儿童与老人）的增长速度。但是一段时间后，劳动人口的增长速度放缓，甚至慢于消费性人口的增长，这时第一类型的人口红利就消失了。

为了延长第一类人口红利，可以从以下四个方面入手。

一是推行弹性退休年龄制度。这一政策之所以受到很多人反对，是因为缺乏相应的激励机制。为此政府需要出台相应的政策，改革目前僵化的退休制度，代之以灵活退休年龄制度，把退休的选择权交到劳动者手中。通过对养老保险制度等的设计，利用市场的力量，设计合理的机制，鼓励劳动者自愿延长劳动年限。

二是纠正教育错配和过度教育，重视职业教育。虽然我国国民的教育水平大大提高，但高

教育水平者的劳动供给和劳动力市场需求难言匹配，存在着教育资源错配和过度教育的情况。为克服教育错配，我国需要对职业教育的重要性足够重视。我国当前的教育基本都是普通教育，让年轻人按部就班从小学念到大学，没有充分意识到社会对劳动力需求的多元化。资料显示，熟练技工工资增长速度远远高于大学生工资增长速度，这就显示出职业教育的重要性。

三是增加女性和老龄人口的劳动参与率。国家应该从公共政策角度，为女性提供更全面的子女养教服务，使其从家庭责任中解放出来，有更多时间和精力参与到劳动力市场。这个政策一方面可以提高女性的劳动参与率，另一方面也能提高下一代的人口素质。这对于国家经济发展的持续性至关重要。同时，也应制定相应的政策鼓励老龄人口就业和创业。

四是推进户籍制度改革，充分利用农村人力资源。农民工不能定居在城市，其原因在于户籍制度造成的城市与农村、外地与当地的分割。这不仅会影响农民工的福利、家庭幸福和子女养育，也会影响国家的经济发展。

第二类人口红利，则是指成年人在工作的过程中积累了资本和财富，到老年时开始消费。由于老年人占有的资本和财富较高，老年人比例提升会使人均资本和财富增加，而更高的人均资本财富有助于提高社会的劳动生产率。为更好地利用第二类人口红利，我国需要解决两点困难。

一是改革养老金制度，大力发展养老金的第二支柱和第三支柱。我国现在的养老压力几乎都落到了第一支柱上，其直接后果是现行养老制度不堪重负，同时造成对个人储蓄的挤出。因此，我国应该大力发展第二支柱和第三支柱。

二是稳步推进户籍制度改革，改变城乡二元结构。我国户籍制度造成的城乡分割，在一定程度上使得第二类人口红利在农村难以实现。

第二类人口红利，是指成年人在工作的过程中积累了资本和财富，到老年时开始消费。

农村居民收入低、储蓄低，难以依靠家庭养老。

公共政策需综合应对

整个经济社会的发展，最终目标还是要满足人民对美好生活的需要。在不超越经济发展水平的前提下，关照好老年人也是重要的组成部分。我国还可以从社会保障、健康与照护、经济和产业等方面发力。

从社会保障政策的角度看，提高养老金统筹层次或将养老金进行省际调剂，都是缓解老龄化问题的改革方向。从健康与照护政策看，既然老龄化的趋势不可逆转，公共政策就应该关注如何促进老年人的身心健康，如何改善他们的生活质量，以及如何完善健康服务的效率，进而降低医疗成本。此外，充分利用市场、社会资源完善养老体系，利用社区基础公共服务体系缓解养老问题，都需要相应政策的出台。

从经济和产业政策考虑，人工成本上涨带来了我国产业升级的压力；劳动者受教育水平的提高为产业升级提供了条件；同时人口结构变化改变了我国人口资源禀赋，需要改变产业结构与之匹配；老年人比重大必然会改变商品需求结构，为银色经济和养老产业发展提供潜在的契机。我国应因势利导，使产业转化和升级符合我国人口变化的特点，在经济新常态下找到新的增长点，保持我国经济和社会的可持续发展。

总之，在当前老龄化的趋势下，如何改革社会保障措施使老年人得到更好的支持，如何改革医疗政策使得老年人的生活质量进一步提高，如何改革经济社会政策使得经济社会发展与老龄化趋势相适应，如何利用好第一类和第二类人口红利，都是我国公共政策制定者需要持续考虑的问题。□

（作者系中国人民大学劳动人事学院教授）