

中国人口老龄化的挑战及其应对建议

张 课

武汉大学董辅初经济社会发展研究院, 湖北 武汉

收稿日期: 2021年12月17日; 录用日期: 2022年1月18日; 发布日期: 2022年1月25日

摘 要

人口老龄化已日益成为中国最紧迫的问题之一。本文揭示了中国人口老龄化的新趋势以及对未来社会和经济发展的可能影响。在未来三十年中, 中国将面临最大的人口老龄化浪潮。从长远来看, 这些趋势将给中国的可持续发展带来挑战。本文旨在通过上述途径, 为中国经济增长可能面临的挑战提供解释, 并据此提出相关的政策建议, 包括改善养老保障体系、加深老年人人力资源开发、促进健康老龄化等。

关键词

人口老龄化, 养老保障体系, 健康老龄化, 老年人人力资源开发

The Challenge of Population Aging in China and Its Countermeasures

Ke Zhang

Dong Fureng Economic and Social Development School, Wuhan University, Wuhan Hubei

Received: Dec. 17th, 2021; accepted: Jan. 18th, 2022; published: Jan. 25th, 2022

Abstract

Population aging has increasingly become one of the most pressing issues in China. This paper sheds light on emerging trends in China's population aging and possible implications for future social and economic development. In the next three decades, China will face the largest wave of population aging. In the long run, these trends will challenge China's sustainable development. The purpose of this paper is to provide explanations for the challenges China's economic growth may face through the above approaches, and to put forward relevant policy recommendations accordingly, including improving the old-age security system, deepening the development of human resources for the elderly, and promoting healthy aging.

Keywords

Population Aging, Old-Age Security System, Healthy Aging, Human Resource Development for the Elderly

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

作为世界上人口最多的国家，同时也是最大的发展中国家，中国正经历着快速老龄化进程。而对于中国当前和未来的老龄化趋势以及这些趋势对中国经济增长和社会发展的潜在影响却知之甚少。根据现有文献，人口老龄化与经济增长之间的关联仍然不一致[1]。一些学者认为人口老龄化对中国的经济增长有害。相反，一些研究人员认为，人口老龄化应有利于提高储蓄率和人力资本积累，这对中国的经济增长是有利的，因为更长的预期寿命需要更多的储蓄[2]，并使教育投资更具吸引力。此外，中国快速老龄化的状况还将带来一系列社会和医疗保健挑战。

本文的其余部分进行如下：第二部分介绍了从人口红利过渡到人口老龄化的背景，第三部分指出了中国老龄化所面临的挑战，第四部分提出了相关的政策建议。

2. 背景

人口转变是解释过去 40 年中国社会经济意外发展的重要因素。1949 年中华人民共和国成立后，中国的人口统计进入了一个新的阶段，死亡率急剧下降。由于医疗保健和生活水平的不断提高，出生率保持在较高水平。结果，自然人口增长率过高。直到二十世纪六十年代中期，总生育率高达 6%。但是总生育率在二十世纪六十年代末期达到顶峰后，情况开始发生变化，这触发了中国的人口结构从“高出生，低死亡率和高人口增长”的模式转变为“低出生，低死亡率和低人口增长”的模式。

特别是在二十世纪七十年代，严格的计划生育政策的实施加速了人口转变。根据世界银行的估计，随着出生率的下降，总出生率从 5.8 急剧下降到 2.3，而 14 岁以下儿童的比例从 40% 下降到 28.7%。同时，劳动年龄人口急剧增加，从大约 4.6 亿增加到 7.3 亿，占总人口的近 45%。此外，65 岁以上人口的比例仍然很低，不到 5%。因此，中国的总人口抚养比，即抚养人口(0 至 14 岁和 65 岁以上)与劳动年龄人口(15 至 64 岁)的比率从 79.0% 降至 69.8% [3]，因此社会负担相对较轻。

劳动年龄人口的激增和总人口抚养比的持续下降形成了“生产导向”的人口结构(劳动年龄人口大于抚养人口)。重要的是，这种经济上有利的人口结构与中国改革开放的启动相吻合，并成功地转变为刺激了前所未有的经济增长的人口红利。根据估计，从 1982 年到 2000 年，抚养比的下降对人均国内生产总值的增长贡献了 26.8% [4]。

3. 人口老龄化带来的挑战

当前迅速而深化的人口老龄化进程可能会对中国的各个方面产生巨大影响，其中比较重要的领域包括经济增长，养老金的可持续性以及老年人的护理负担。

(一) 经济增长面临的挑战

实证结果表明，中国人口老龄化水平较高与经济增长放缓之间存在密切的联系，但可能的机制有待

进一步探讨。人口老龄化通过三种潜在的方式影响劳动力的供给和资本积累,这是生产的两个主要投入,从而影响未来的经济增长。

在劳动力供应方面,未来30年中国的劳动年龄人口将迅速减少。到2049年,劳动年龄人口的总减少量将超过2亿,这意味着到那时中国将失去近四分之一的现有劳动力。此外,根据当前的强制退休年龄安排(男性为60岁;女性白领和蓝领分别为55岁和50岁),劳动力参与率将从45~60岁的峰值大幅下降,尤其是对于在45岁以下时参与率大幅下降的妇女。因此,劳动年龄人口的老齡化(45~65岁劳动力在总工作年龄人口中的比例增加)可能会导致劳动人口的持续减少[5],也就是说,劳动力参与率随着时间的流逝将逐渐降低。

对于资本积累,人口老齡化将使维持高储蓄率变得更加困难,从而抑制了未来的资本成。根据生命周期理论,储蓄行为主要发生在劳动年龄人口中,退休后将大大减少。因此,随着老齡化进程的不断加深,消费将主导储蓄,从而终止了高储蓄率的时期,而长期以来,这种高储蓄率推动了长期的高经济增长。随着工作年龄人口比例的下降,中国的总储蓄率在达到51%的峰值后也开始下降。随着这些趋势的继续,老年人口的增加,将使非生产性部门的公共支出大大增加,例如养老金和医疗服务,从而“缩小”了公共支出的增长空间。更具生产性的投资。此外,劳动年龄人口的减少可能导致劳动成本的迅速增加和利润率的收缩,从而降低储蓄和投资。

对于人力资本的形成而言,人口结构的老齡化可能会影响人力资本的质量和积累。随着人口老齡化,人类的知识和技能趋于恶化。从长远来看,老年人口的快速增长和劳动年龄人口的老齡化将不利于人力资本的积累和质量的提高[6]。此外,由于未来三年中国的老年人赡养比将大大超过儿童抚养比,家庭和社会负担的增加可能会挤出对下一代的教育投资,从而影响人力资本的持续积累。

(二) 养老金系统的财务压力

养老金制度是养老金的基石。早在二十世纪八十年代,中国政府就试图通过将“社会统筹账户”和“个人账户”相结合的方式,从“现收现付”方式转变为部分出资方式改善养老金体系。但是,到目前为止,改革还没有完全进行。随着人口老齡化的加剧,资金缺口的风险变得越来越明显。

一方面,中国现行的养老金制度名义上由社会统筹账户和个人账户组成,私人账户由工资的20%完全由雇主缴纳,而公共账户则由个人账户构成由雇员的供款资助,为8%。尽管总体上资金充足,但是个人账户遭受了很多困难,因为地方政府从这些账户中提取了资金来弥补现收现付社会统筹账户中的养老金赤字。另一方面,在接下来的三十年中,随着大量婴儿潮时出生的人口已经接近或达到老年,领取养老金的人数将急剧增加。同时,缴费者的数量将开始减少,这反过来将扩大潜在的长期资金缺口,并可能导致巨大的隐性养老金债务[7]。

(三) 老年人护理负担增加

越来越多的老年人,其身体和认知功能下降,将导致对护理的巨大需求。当前,由配偶或成年子女提供非正式护理是中国功能性残疾老人最重要的护理来源。但是,由于人口转变而导致的快速人口老齡化将严重削弱在未来30年中非正式老年人家庭护理的家庭基础。根据国家人口普查和的数据,在2000年至2010年之间,中国至少有一个65岁或以上成员的家庭数量增加了近2000万。预计将从2050年的1750万增加到2050年的5310万,届时此类家庭将占至少有65岁以上成员的家庭的近10%。

此外,目前,中国老年人平均有五个或六个孩子,但在二十世纪五十年代和二十世纪六十年代第二次婴儿潮中出生的人口,在未来30年将成为大量新兴老年人口的主要组成部分,而他们的平均子女数量少于两个[8]。可以预见的是,随着这些人成为未来30年加速中国快速老齡化的主体,由此产生的护理负担和更大的“空巢”家庭规模将给传统家庭护理带来更严峻的挑战。家庭护理负担的增加,不仅会加重未来社会养老金的负担,而且由于抑制劳动力供应,对中国的持续经济增长也将产生深远影响。

4. 政策建议

认识到上一节所面临的挑战，中国必须继续按照减轻人口转变对经济增长、养老金制度和养老服务的压力的方式加强改革。

(一) 深入探索“人口红利”，提升人力资本水平

尽管老龄化的加剧正在导致中国人口红利的减少，但我国人口结构的比较优势仍然存在，人力资本的提升空间仍然很大。2018年，中国的劳动年龄人口接近10亿，约占世界劳动年龄人口的20%。即使到2049年这一比例下降到13%，劳动年龄人口也将达到8亿左右，仅次于印度(11亿)。但是，人力资本水平仍有很大的提高空间。根据第六次全国人口普查的数据，2010年中国劳动年龄人口的平均受教育水平为9.3年(包括7.8~45~64岁人口的受教育年限)，2015年估计为10.23。与发达国家相比，差距仍然很大。因此，对中国而言，重要的是通过探索“人口红利”并促进人口发展从“数量优势”到“质量优势”的转变，积极应对人口老龄化的挑战。

第一个建议是通过扩大所有年龄段的教育和培训资源来制定“终身学习策略”。在未来30年中，儿童和青少年数量的减少将使工作年龄人口能够支持学校人口。年龄在45~64岁之间的工作年龄人口比例的增加意味着，拥有更成熟的经验和技能的人们将成为劳动力的骨干，这些条件是显著提高人力资本水平的理想条件[9]。此外，终身学习策略应特别针对年龄较大的劳动力和老年人。

第二个建议是促进数字经济和技术创新的发展。数字经济的快速发展将导致政府更加致力于提高劳动力素质，扩大对高科技人才的培养和培训。这也将有助于创造各种新的就业模式。以共享经济为例，根据最新的官方统计，滴滴和美团等各种互联网平台雇用的工人超过7500万。这些新的就业机会不仅可以使工作更灵活，更容易获得，从而可以有效地利用人力资源，还可以为老年人提供更多的参与机会。

(二) 改善医疗保健，促进健康老龄化

寿命的延长并不意味着人力资本存量的必然增加。相反，健康状况的恶化将导致更多的工作年龄的人由于老龄化而提前离开劳动力市场。因此，改善医疗保健和促进健康老龄化是人力资本升级的重要前提。对于年龄较大的老年劳动力，应更加重视促进安全环境的提供，职业卫生服务的提供和职业病的预防。对于老年人，有必要促进提供负担得起的，可及的保健服务。扩大对慢性病，认知障碍的筛查，早期诊断和控制，初级保健和社区健康水平的抑郁症状也可能很重要。此外，应加强养老服务体系，增加对机构和社区服务的资金将有助于减轻家庭照料的负担[10]。

党的十九大报告提出，要全面实施全民参保计划，尽快实现养老保险全国统筹。持续推进医养结合，促进老龄化事业和相关产业的发展。在积极健康老龄化进程中，老年人积极参与是主体，还需家庭、社会、政府共同努力，为积极老龄化提供支持和保障，建立健全老年服务机构、服务人才的培养等一系列举措。并结合我国国情及地域特点，尝试多种形式的养老模式，通过家庭、社区与社会机构多方协同推进养老事业的发展，以促进我国积极健康老龄化进程的快速发展。

(三) 加大对老年人人力资源的开发和利用

随着人口预期寿命和健康预期寿命不断延长，老年人口数量急剧增长，且低龄老年人数量规模庞大，同时老年人的受教育程度随着时间推移也将呈现逐渐提升的趋势[11]。另外，中国现行的退休制度中男性和女性老年人的退休年龄是不同步的，但是一直以来女性老年人的平均预期寿命高于男性。按照可利用的生命时间，女性应该大于男性，因此我国老年人人力资源具有巨大的开发潜力。

从生物学的角度来看，60~70岁的低龄老年阶段是人生沉淀较为丰富的年龄阶段，社会经验、分析和处理问题的能力均达到一个较好的状态，具有一定的经验、技术和智力方面的优势，可以发挥老年人才的优势和传帮带作用，促进青年人才的成长。老年人就业的优势体现在：首先，老年人相比于年轻劳

动者，其再就业后的培训成本较低。从社会角度来说，这有利于更多资金用于经济发展和创新，创造更多的就业岗位和机会，扩大劳动力需求。老年人在劳动力市场的就业选择过程中，一般会选择以前熟悉的行业。老年人通过以前几十年工作经验的积累，掌握着娴熟的工作技能，企业和社会进行人力资源开发的成本较低。其次，老年人在工作过程中积累了丰富的人脉关系，是企业发展的重要社会资本[12]。最后，老年人的工作经验、人脉关系，也可以通过传帮带的形式传递给年轻人，提升企业人力资源队伍的整体实力。

只有通过转变认识误区，在全社会范围内营造老年人力资源价值观念，加强对老年人再就业的培训与扶持，健全老年人力资源开发利用的立法，加强对老年人就业和再就业的法律保护，才能促进我国老年人力资源开发和利用。

(四) 完善养老金制度，建立更灵活的退休机制

根据欧洲国家的经验和教训，中国的养老金体系必须尽快改革，以确保平等和可持续性。老年人比例的增加，养老金领取者人数的增加以及养老金缴款人的迅速减少，将逐渐对当前的养老金体系产生巨大的资金压力。因此，仅仅依靠家庭支持或改革现收现付保险制度是不够的。相反，应该通过政府，市场和社会之间的协调来建立多支柱养老金体系，以有效地消除由于人口老龄化而产生的隐性养老金债务风险[13]。具体来说，随着基本养老金的进一步改善，我国需要制定《社会保险法》，并完善监管框架，以发展其机构能力，以提供补充养老金(由雇主赞助的养老金)和个人储蓄养老保险，例如个人税收延期养老保险。事实表明，具有更强的累积功能的多支柱养老金制度不仅可以减轻养老金筹资的压力，而且可以促进预期寿命延长产生的维持高储蓄率的动力。

此外，养老政策应在城乡之间保持平衡。考虑到许多农村地区的低生育率以及年轻人从农村到城市的持续迁徙，在未来几十年中将农村养老金完全留给家庭是不切实际的。当前，农村养老金非常有限，群众的参与动机很低。应对中国农村人口老龄化的挑战，扩大和发展养老保障计划是非常必要的。提高法定退休年龄已成为世界范围内普遍采用的政策，以应对人口老龄化以及养老金计划的金融危机[14]。与大多数发达国家相比，中国的法定退休年龄仍然很低。因此，通过逐步提高退休年龄来探索灵活的退休制度有利于缓解我国养老体系的资金压力。

(五) 开发长期护理服务

面对传统家庭老年人支持的下降，加强社会服务和建立长期护理系统以应对中国人口老龄化并实现可持续发展的经济具有重要意义。我国的政府部门应注重效率和公平，为所有老年人的需求提供可持续的解决方案。一方面，尽管一些试点项目已经出现，但仍然有大多数老年人没有机会获得长期护理服务。因此，从中长期来看，我国可以考虑建立一种通用的公共长期护理融资系统。

另一方面，规划和开发能够满足老年人需求和偏好的最佳服务组合也很重要。建议普遍优先考虑家庭和社区服务，而不是单纯的机构护理。政府不仅应继续支持公众提供基本护理，尤其是在低端市场，还应制定行业法规并鼓励私营部门更多地参与[15]。此外，由于长期护理缺少高素质的从业人员，因此重要的是投资于劳动力教育和培训，并吸引更多的医务人员和社会工作者进入这一领域。

参考文献

- [1] 蔡昉. 人口转变、人口红利与经济增长可持续性——兼论充分就业如何促进经济增长[J]. 人口研究, 2004, 28(2): 2-9.
- [2] 王德文, 蔡昉, 张学辉. 人口转变的储蓄效应和增长效应——论中国增长可持续性的人口因素[J]. 人口研究, 2004, 28(5): 2-11.
- [3] 倪宣明, 沈心如, 黄嵩, 张俊玉. 我国人口结构及老龄化收敛趋势研究[J]. 数理统计与管理, 2020, 39(2): 191-205. <https://doi.org/10.13860/j.cnki.slj.20200123-010>

-
- [4] 倪宣明, 韦江, 文伟. 人口政策对老龄化的影响预测——基于出生侧和死亡侧模型分析[J]. 系统工程理论与实践, 2020, 40(1): 69-78. <https://doi.org/10.12011/1000-6788-2018-2480-10>
- [5] 黎瑞红, 陈雪萍, 韩玉琴, 计柳香. 积极健康老龄化及其影响因素的研究进展[J]. 老年医学与保健, 2019, 25(6): 871-874. <https://doi.org/10.3969/j.issn.1008-8296.2019.06.050>
- [6] 童玉芬, 廖宇航. 银发浪潮下的中国老年人人力资源开发[J]. 中国劳动关系学院学报, 2020, 34(2): 27-36.
- [7] 陈峥, 李仲飞, 曾燕. 税收递延、退休财富目标与养老金双账户投资策略[J]. 系统工程理论与实践, 2020, 40(4): 831-851. <https://doi.org/10.12011/1000-6788-2019-0667-21>
- [8] 刘尚昕, 于普林. 人口老龄化对我国健康保健服务体系的挑战与对策[J]. 中华老年医学杂志, 2020, 39(3): 255-258. <https://doi.org/10.3760/cma.j.issn.0254-9026.2020.03.002>
- [9] 张静. 人口老龄化背景下老年健康教育的挑战及对策[J]. 中国老年学杂志, 2019, 39(23): 5900-5904. <https://doi.org/10.3969/j.issn.1005-9202.2019.23.075>
- [10] 李效强, 袁莎莎. 关于基层医疗卫生机构在老年人卫生保健服务方面的作用的调查研究[J]. 中国保健营养, 2019, 17(17): 393-394.
- [11] 蔡小东. 老年人人力资源再开发研究[J]. 合作经济与科技, 2020(7): 136-138.
- [12] 张佳宇. 老龄化趋势下人力资源开发途径研究[J]. 中国集体经济, 2020(9): 111-113.
- [13] 陈小亮, 谭涵予, 刘哲希. 老龄化对地方政府债务的影响研究[J]. 财经研究, 2020, 46(6): 19-33. <https://doi.org/10.16538/j.cnki.jfe.2020.06.002>
- [14] 董克用, 施文凯. 加快建设中国特色第三支柱个人养老金制度: 理论探讨与政策选择[J]. 社会保障研究, 2020, (2): 3-12.
- [15] 朱雪雪, 张玉, 刘宏宇, 周令. 健康老龄化下的失能老人医养整合[J]. 中国老年学杂志, 2019, 39(20): 5128-5130. <https://doi.org/10.3969/j.issn.1005-9202.2019.20.075>