

# 当前应对人口老龄化问题的政策体系研究

吴紫微, 问清泓

武汉科技大学法学与经济学院, 湖北 武汉

收稿日期: 2023年9月27日; 录用日期: 2023年12月6日; 发布日期: 2023年12月15日

## 摘要

人口老龄化是指社会人口结构呈现老年状态, 进入老龄化社会。我国在2000年进入老龄化社会, 可以说是“未富先老”。人口老龄化问题成为当前亟待解决的社会问题, 为了社会的可持续发展, 国家出台一系列政策措施加以应对。人口老龄化是生育率降低和人口预期寿命提高所合力铸就, 从人口老龄化的成因来看, 可以将当前政策分为缓解少子型老龄化的过程干预政策体系和针对长寿型老龄化的结果干预政策体系。

## 关键词

老龄化, 少子型老龄化, 长寿型老龄化

# Research on the Current Policy System for Coping with the Problem of Population Ageing

Ziwei Wu, Qinghong Wen

School of Law and Economics, Wuhan University of Science and Technology, Wuhan Hubei

Received: Sep. 27<sup>th</sup>, 2023; accepted: Dec. 6<sup>th</sup>, 2023; published: Dec. 15<sup>th</sup>, 2023

## Abstract

Population ageing refers to the fact that the demographic structure of a society has become old and has entered an ageing society. China entered an ageing society in 2000, which can be described as “ageing before it gets rich”. Population ageing has become a social problem that needs to be solved urgently, and the State has introduced a series of policies and measures to cope with it for the sake of the sustainable development of society. Population ageing is the result of the combined

efforts of a lower fertility rate and higher life expectancy. From the perspective of the causes of population ageing, current policies can be divided into a process-intervention policy system to alleviate childless ageing and an outcome-intervention policy system to address longevity-type ageing.

## Keywords

Ageing, Ageing with Fewer Children, Ageing with Longer Lives

Copyright © 2023 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

人口老龄化是社会发展进程中的重要一环,我国的人口老龄化发生在准备尚未充分的阶段,即“未富先老”,所以人口老龄化被看作是亟待解决的社会问题。就生发机理而言,人口老龄化为人口预期寿命提高和生育率降低所合力铸就,前者促成老年人口增多及高龄化而推动“长寿型老龄化”,后者导致出生人数减少则形成“少子型老龄化”[1]。第七次全国人口普查数据显示,65岁以上老年人占总人口的13.5%,我国育龄妇女总和生育率已跌破1.5警戒线,达到历史最低值1.3。不难看出我国是长寿型老龄化和少子型老龄化并存。应对人口老龄化问题主要有两个着手点:一是干预人口老龄化过程,二是干预人口老龄化影响的结果[2]。这两个着手点与老龄化两方面成因相对应。针对少子型老龄化多是通过干预人口老龄化过程,即通过人口活动来改变人口老龄化的趋势,长寿型老龄化是通过干预人口老龄化影响的结果,即采取措施消除或减轻人口老龄化的影响[3]。我国已基本建成应对人口老龄化的政策体系,涵盖了过程干预和结果干预两个方面,过程干预政策体系旨在延缓人口老龄化的进程,主要通过促进生育的方式来解决少子型老龄化的问题。结果干预政策体系旨在应对人口老龄化带来的不利影响,主要通过让老年人重返职场,提供更好的养老服务来解决长寿型老龄化的问题。本文从人口老龄化的成因出发,梳理了当前应对人口老龄化问题的政策体系,分为过程干预政策体系和结果干预政策体系两个方面,总结当前政策体系存在的问题并提出改进建议。

## 2. 人口老龄化成因

### 2.1. 生育率降低形成少子型老龄化

总和生育率指一个国家或地区的妇女在育龄期间,每个妇女平均的生育子女数。人口学界通常将总和生育率2.1作为世代更替水平,总和生育率低于2.1视为低生育的门槛。2020年我国总和生育率仅为1.3,低于世代更替水平,意味着有可能进入“低生育陷阱”。生育率降低涉及多方面的因素,从生育行为发生前来看,当前社会婚育观念的转变,结婚生子不再是必不可少的人生阶段,养育成本的不断提高使育龄夫妇的生育需求降低。从生育行为发生后来看,生育可能导致女性离开职场,回归家庭照顾孩子,当前就业环境严峻,多数女性担心因生育遭到公司辞退,或遭受显性歧视和隐性歧视,职业发展受阻。多种因素共同作用下,育龄女性的生育顾虑不断增大。生育率和老龄化的关系可以用生育率悖论来解释,即经济发展是应对人口老龄化的基础,经济越发展、社会福利水平越高,生育率越低,人口老龄化越严重[4]。生育率下降相对应人口中老龄人口的占比增高,二者合力铸成我国人口老龄化问题。

## 2.2. 人口预期寿命的提高形成长寿型老龄化

从 1981 年 67.77 岁增加到 2020 年 77.93 岁<sup>[5]</sup>, 人口的预期寿命不断提高, 预期寿命中包含健康寿命和疾病寿命。健康状态下, 老年人退休后更倾向选择重返职场, 再就业更容易实现。疾病状态下, 受制于身体原因, 重返职场难以实现。年龄的增长伴随着身体机能的弱化, 疾病风险的增加, 多数老龄人所需的医疗以及照顾需求巨大, 这意味者医疗支出的增加, 医保基金支付压力的增大。老年人到达法定退休年龄即可办理退休手续, 领取养老金用于退出劳动力市场后的生活, 由于人口预期寿命的提高, 老龄人领取养老金的年限相应加长, 也就是年龄越大领取养老金的年限越长, 养老基金的支出压力将越来越大。当前我国养老保险实行现收现付制, 也就是代际供养, 老龄人口的不断增多导致代际抚养负担加重, 老年抚养比于 2012 年突破 20, 于 2017 年突破 25, 到 2021 年上升至 28.12, 这意味着 10 个劳动年龄人口需要抚养约 2.8 个老年人<sup>[6]</sup>。

## 3. 当前应对人口老龄化的政策体系

人口老龄化问题的成因主要是生育率下降和人口预期寿命提高, 政策的制定应是“对症下药”, 针对不同的原因提出对应的解决方法。当前应对人口老龄化的政策体系涵盖了过程干预和结果干预两个方面, 过程干预政策应对少子型老龄化, 结果干预政策体系则是应对长寿型老龄化。

### 3.1. 过程干预政策体系

#### 3.1.1. 实施三孩政策

为应对年轻人当前晚婚晚育的婚育态度, 通过渐进式放开生育, 让生育权回归家庭。生育政策经历了从独生子女政策、单独二孩政策、全面二孩政策到现在三孩政策的演化, 2021 年 5 月 31 日, 中共中央政治局召开会议, 审议《关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》并指出, 为进一步优化生育政策, 实施一对夫妻可以生育三个子女政策及配套支持措施, 三孩政策的实行是基于当前亟待解决的人口老龄化问题。三孩政策的理想实施效果是生育率的提高, 有利于改善我国的人口结构, 落实积极应对人口老龄化国家战略, 保持我国人力资源禀赋优势。

#### 3.1.2. 女性就业保障

女性作为生育行为的主要承担者, 面临生育中可能存在的各种风险。首当其冲就是工作风险, 用人单位与受雇女性存在双向不信任, 用人单位会质疑女性在怀孕期间的工作能力, 增加企业的用人成本, 给予受雇女性不公平的待遇, 而受雇女性会担心因怀孕被用人单位辞退, 这种双向不信任导致了对立的劳工关系。因此, 国家颁布了多项法规保障女性在生育期间的各项权益, 保护女性在生育期间的就业权利, 重要一条就是不得辞退怀孕女性。

#### 3.1.3. 共担养育责任

多数已婚女性不愿生育, 可能是考虑到生育后的孩子照顾问题, 家庭和工作难以平衡。受“男主外, 女主内”这一传统思想的影响, 很多女性已经习惯了独立照顾孩子, 而男性则习惯了让女性照顾孩子。父亲缺席孩子成长这一状态似乎成为一种常态, 这种丧偶式育儿模式已经越来越普遍。父亲角色的缺失不利于孩子的成长, 因此在提倡代际照顾缓解女性育儿压力的同时, 实施育儿假政策。育儿假政策让孩子享受到更多来自父母的爱和呵护, 促进父亲自身成长和孩子的的身心发展, 让父母可以共同承担养育责任, 减轻女性在职场上的生育成本, 进一步提振生育意愿。

#### 3.1.4. 减轻养育压力

对于如何提高生育率的问题, 国家的政策措施从生育权的回归到一系列生育支持性政策出台。为减

轻养育成本, 鼓励生育, 各地根据财政状况以及当地文化, 实施不同的生育补贴政策, 生育补贴的标准和条件存在地区差异。生育补贴政策对于促进生育政策的执行, 提高出生人口素质以及推动经济社会发展产生了积极影响。这些政策主要通过直接提供现金补贴的方式来减轻养育压力, 降低家庭经济负担, 起到一定激励生育的作用。

### 3.1.5. 发展托育服务

托育服务作为一种社会福利, 有利于提高妇女生育率, 即托育服务可及性和生育率之间呈现出显著的正相关关系[7]。由于缺乏育儿支持, 女性所面临的家庭 - 工作矛盾十分突出, 家庭对工作的负向溢出效应、工作对家庭责任的时间挤压等, 都严重制约女性将生育意愿转化为实际生育行为的能力。国家实施提高公办托育服务能力建设项目和普惠托育服务专项行动, 带动地方政府基建投资和社会投资。国家支持托育服务事业和产业的发展, 实现幼有所育是民生工程的重要保障。

## 3.2. 结果干预政策体系

### 3.2.1. 老年健康管理

根据《2022 年国家卫生服务调查》显示, 随着年龄的增加, 患病率不断提高, 55~64 岁年龄段的人群患病率已高达 48.4%, 高于或等于 65 岁人群的患病率更高达 62.3%。这意味着老年人退休后为应对疾病, 需要花费大量的金钱和精力, 加大医疗资源的投入。与此同时, 我国老年病管理中存在明显的“轻预防、重治疗”的倾向[8]。对于老年人的患病风险, 通过老年病预防制度, 进行健康教育, 定期体检等提前进行预防, 预防所需的医疗成本往往低于疾病发生后所需的医疗成本。

### 3.2.2. 老年生活照料

人口老龄化的具体表现包括高龄、失能和空巢老年人口数量的增加, 据预测, 2020 年我国失能老龄人口达到 5271 万, 2030 年失能老龄人口在总失能人口中的占比将超过 57%, 规模在 7700 万人以上[9]。长期护理保险制度的制定和实施是应对长寿型老龄化的有效措施。长期护理保险在欧洲已经实施 25 年, 我国的长期护理保险制度充分吸取国外优秀经验, 与中国实际相结合。长期护理保险制度的实施在一定程度上缓解了家庭照料的压力, 改善老年人身体健康状况, 提供的长期护理服务可以维持老年人失能后的基本生活, 维护失能老人的尊严。

### 3.2.3. 老年基本生活

养老金可以保障老年人在退休后的基本生活, 缓解家庭负担。我国基本建立了符合世界趋势的三支柱养老金体系: 1997 年出台第一支柱的基本养老金政策, 2004 年和 2015 年分别出台第二支柱的企业年金和职业年金政策, 2018 税延商业养老保险试点政策出台则标志着第三支柱个人养老金政策开始落地[10]。随着老龄化的加深, 养老金出现收不抵支问题, 代际供养压力加大, 不利于社会稳定。养老金政策处在不断改进和完善的过程中, 健全的养老金政策有利于提高老年人退休待遇, 为退休人员提供更好的生活条件和更稳定的经济保障。同时可以提高劳动者的生产积极性, 多缴多得, 激励个人努力工作。

### 3.2.4. 老年人口就业

老年人口的占比增加说明有越来越多老年人退出劳动力市场开始领取养老金, 养老金支出压力加大, 老年人退出劳动力市场后被看作是家庭和社会的负担, 担心被社会淘汰。老年人已经为社会经济发展做出了自己的贡献, 应充分肯定他们的付出, 转变社会偏见。事实上老年人也有劳动价值可以发掘, 老年人再就业可以充分利用他们丰富的经验和技能, 为社会经济发展继续做出贡献。人口预期寿命提高使老年人在生理上具备继续劳动的能力, 再就业需求显著增加。

日本的退休年龄已经从 1887 年的 55 岁延迟到了 2021 年的 70 岁[11], 中国法定退休年龄仍停留在男性 60 岁、女干部 55 岁, 这不符合不断提高的人口预期寿命。基于此提出逐步延迟法定退休年龄, 鼓励退休老年人回归职场, 这是基于老年人生理要求以及心理需求, 既是对老龄化问题的缓解, 减轻养老金支出压力, 也能减轻老年人退休后心理上的空虚感, 让这些有经验的老年人继续在岗位上发光发热。

## 4. 当前政策体系存在的问题

### 4.1. 政策碎片化现象严重

长期护理保险制度和生育补贴政策都存在管理部门不同, 资金来源不一, 缺乏监管等问题。

#### 4.1.1. 生育补贴政策不一

生育补贴政策可能由不同的政府部门负责执行。这种分散的管理可能导致政策执行的不一致性, 造成一些家庭在不同地区享受到的待遇差异。生育补贴的资金通常来自于政府预算、社会保险基金、税收等多个渠道。由于不同地区的经济发展水平和财政状况不同, 资金来源和数额会存在差异。生育补贴政策的实施需要严格的监管, 以确保资金使用的透明度、公平性和合法性。然而, 由于分散的管理体系, 缺乏足够的监管和审计。

#### 4.1.2. 长期护理保险缺乏整体性

长期护理保险通常由不同的政府部门或机构管理, 这可能导致政策执行的不一致性和协调性不足。不同的管理部门可能有不同的规定和标准, 导致在不同地区之间存在差异。长期护理保险的资金通常来自于社会保险基金、个人缴费、政府拨款等多个渠道。不同地区的经济状况和政府财政状况不同, 可能导致资金来源的不一致性。缺乏足够的监管可能导致资源的滥用、服务质量的下降, 甚至可能引发腐败问题。

## 4.2. 配套政策措施不足

### 4.2.1. 女性就业隐性歧视约束难

女性就业原本就有各种歧视现象, 先是招聘单位对女性因为性别而拒绝录用。后是怀孕女性可能会被认为工作能力下降, 调离原工作岗位, 薪资大打折扣, 升职受阻等等。法律虽然规定了用人单位不得辞退怀孕女性, 但用人单位可以运用各种方法让其主动离职, 显性歧视更多转变为隐形歧视, 没有明确立法来约束用人单位的隐性歧视行为。

### 4.2.2. 托育服务发展动力不足

生育的后顾之忧没有妥善解决, 托育服务发展不足。托育服务的供给总量不足, 供给不足以满足家庭的幼儿照顾需求, 供需结构失衡。托育服务的供给质量难以保证, 监督机制不健全, 缺乏相关专业人才, 供给质量亟待提升[12]。

### 4.2.3. 老年人口再就业缺乏保障

鼓励老年人回归职场, 但没有为老年人创造合适的就业岗位。劳动力市场对老年劳动力的认可度不高, 社会观念没有从根本上进行转变, 这会导致老年人再就业困难, 甚至是受到歧视。

## 4.3. 政策实施效果不佳

### 4.3.1. 生育率下降

三孩政策实施后, 2022 年中国总和生育率已下降至 1.09。在世界上人口过亿的国家中处于最低生育水平, 低于同期日本的 1.29, 高于韩国的 0.8。生育率不升反降, 生育率提高仅依靠生育权利的回归是不够的, 不能大幅提振生育意愿, 难以达到理想的政策实施效果。

### 4.3.2. 育儿假利用率不高

父母育儿假规定单位必须执行,是员工应该享受的假期,但事实上存在休假难。尽管有育儿假的政策,但一些员工可能由于工作压力、职业发展等原因,不愿意或者难以休完育儿假。这可能与工作文化和职场压力有关。各地育儿假时间不一,仅部分有条件的地方设立了育儿假。同时传统育儿观念深入人心,父亲的育儿假不一定发挥了育儿作用,一些父亲可能面临家庭和职场期望的矛盾,影响了他们积极参与育儿的意愿和行动。

### 4.3.3. 预防成果不显

《中国居民营养与慢性病状况报告(2020)》显示,我国慢性病卫生费用占卫生总费用的比重为70%,许多老人的多种病症是可以由诸如疫苗等干预手段来预防的。政府和民众往往将钱用作昂贵的治疗上,而不是廉价的预防。民众对老年疾病预防认知度不高,政府的宣传教育也不够,通常认为提前预防是对金钱和医疗资源的浪费,老年疾病预防制度的预防作用难以发挥。

### 4.3.4. 养老金替代率过低

2020年,我国的商业养老保险及居民个人储蓄性养老保险仍处于起步阶段,企业年金和职业年金占比仅为29.98%。养老金三支柱占比不均衡,当前老年人退休后的基本生活多依靠第一支柱的公共养老金,个人储蓄性养老保险由职工自愿参加、自愿选择经办机构,发展长期处于起步阶段,缺位明显,难以发挥养老金替代作用。

## 5. 当前应对人口老龄化政策改进建议

### 5.1. 加强统一管理

建立统一的管理机构,将长期护理保险制度和生育补贴的管理各自集中在一个部门或机构下,提高政策的一致性和执行效率。统一资金来源,推动建立统一的长期护理保险基金和生育补贴基金,确保各地区的资金来源和数额相对平衡,避免财政差距过大导致待遇差异。加强监管和审计,建立健全的监管和审计体系,确保资金使用符合政策要求,防范腐败和滥用。

### 5.2. 完善配套政策措施

#### 5.2.1. 推动反就业歧视立法

推动反就业歧视立法工作,通过《反就业歧视法》明确平等就业权利、就业歧视的具体情形、法律责任、处罚措施、救济途径等,为容易受到就业歧视的群体如妇女、大龄劳动力等在寻求法律经济救济时提供必要的法律依据[3]。透过专项立法,可以更加有力地保障妇女在职场中的权益,推动性别平等,创造公平、公正的社会环境。

#### 5.2.2. 鼓励托育机构高质量发展

政府可以投入更多资源,建设公立托儿机构,提高托育服务的供给量。此外,还可以鼓励社会力量、非营利机构等提供托育服务,多样化供给方式。建立托育服务的质量评估体系,制定相应的服务标准,确保托育服务质量。提高对托育服务专业人才的需求,加大相关专业人才培养的力度。

#### 5.2.3. 创造专项就业岗位

为老年人口提供更多专项岗位供给,通过税收优惠的方式鼓励用人单位加大对老年劳动力利用率。政府可以鼓励企事业单位创造更多适合老年人从事的专项岗位,如社区服务、导游、志愿者、文化活动策划组织者等。这些岗位可以根据老年人的特长和健康状况设计,使他们能够更好地发挥自身优势。开展针

对老年人就业的宣传教育活动, 增加社会对老年劳动力价值的认知, 改变对老年人的偏见和歧视。通过媒体、社区活动等方式, 宣传老年人的工作经验、智慧和贡献, 树立老年人在社会中的正面形象。

### 5.3. 改进政策实施方案

#### 5.3.1. 转变生育观念

开展广泛的宣传教育活动, 倡导健康、负责任的生育观念。这包括在学校、社区、媒体等各个层面宣传, 向公众传递正确的生育信息和知识, 引导家庭理性生育。制定和完善相关政策, 包括优惠的税收政策、生育津贴、育儿假期等, 为家庭提供更好的经济支持, 鼓励他们放心生育并育儿。

#### 5.3.2. 发挥育儿假作用

延长育儿假的期限, 使得父母有更多的时间来照顾孩子, 减少回到工作岗位的紧迫感, 有助于更好地安排照顾孩子的时间。允许父母在育儿假期间采取灵活的工作安排, 例如远程办公、灵活工作时间等, 使得他们能够更好地平衡工作和照顾孩子的责任。

#### 5.3.3. 提供全方位预防

提供老年人健康教育是预防和控制疾病的重要途径之一。社区和医院通过向老年人科普健康管理包括饮食、运动和药物相关知识, 帮助他们更好管理自身的健康状况。定期体检是疾病预防的关键, 防患于未然。让老年人养成定期体检的习惯, 以便治疗潜在的健康问题, 遏制病情的进一步发展。对于慢性病, 应指导老年人合理用药, 定期复查。

#### 5.3.4. 支持养老金制度多支柱发展

鼓励企业建立和完善职业年金制度, 提供额外的养老金保障, 提高职工的养老金替代率。优化个人账户的投资管理, 提高投资收益, 确保个人账户的增值, 提高个人账户养老金的水平。提高个人商业养老保险的税收优惠幅度, 鼓励更多人购买商业养老保险。

## 6. 结语

在过程干预政策体系和结果干预政策体系的共同作用下, 形成缓解人口老龄化问题的合力。通过放开生育, 出台相关生育支持性政策达到生育率提高的效果, 降低老年人口占比, 让更多女性得以参与劳动, 同时支持老年人重返职场, 提升老年人生活质量, 构建健康老龄化。为达到政策实施效果, 缓解当前人口老龄化问题, 过程干预政策体系和结果干预政策体系缺一不可。

## 参考文献

- [1] 胡湛, 彭希哲, 吴玉韶. 积极应对人口老龄化的“中国方案”[J]. 中国社会学, 2022(9): 46-66+205.
- [2] 林宝. 北京市人口老龄化问题与战略选择[J]. 北京社会科学, 2011(1): 9-13.
- [3] 夏翠翠, 林宝. 应对人口老龄化的国际经验及对对中国人口政策的启示[J]. 社会科学辑刊, 2023(5): 148-157.
- [4] 李志宏, 金牛. 实施积极应对人口老龄化国家战略——中国的路径选择与认知转向[J]. 南开学报(哲学社会科学版), 2022(6): 11-18.
- [5] 梅丽, 肖帆, 姜全保. 中国人口预期寿命的区间估计[J]. 人口与发展, 2023, 29(2): 51-60.
- [6] 代志新, 杜鹏, 董隽含. 中国老年抚养比再估计与人口老龄化趋势再审视[J]. 人口研究, 2023, 47(3): 94-107.
- [7] 0-3岁儿童托育服务行业白皮书[EB/OL]. [http://www.sohu.com/a/208949621\\_817001](http://www.sohu.com/a/208949621_817001), 2017-12-07.
- [8] 张熠. 人口负增长时代积极应对老龄化的政策体系[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2023, 37(3): 1-11.
- [9] Luo, Y., Su, B., et al. (2021) Trends and Challenges for Population and Health during Population Aging—China, 2015-2050. *China CDC Weekly*, 3, 593-598. <https://doi.org/10.46234/ccdcw2021.158>

- [10] 张栋, 董克用. 养老金制度目标的“三元悖论”与多支柱改革: 理论逻辑与实践框架[J]. 中国行政管理, 2022(11): 66-73.
- [11] 罗吉莉, 刘晓梅. 健康老龄化背景下日本延迟退休年龄的经验和启示[J]. 中国管理信息化, 2023, 26(11): 197-200.
- [12] 高传胜. 幼有所育, 当问谁?——少子老龄化形势下托育服务的高质量发展[J]. 贵州社会科学, 2023(5): 97-105.