

## 中国老龄化的演进、挑战与社会政策思考

来源: 北大国发院 添加时间: 2020-11-04 09:01:05 点击: 4438

### 01从人口红利到人口老龄化

我国老龄化的特点离不开一个重要背景, 改革开放以来的四十年中, 劳动年龄人口不断增加, 总抚养比持续下降。总抚养指的是需要抚养的老年人和少儿(0-14岁)占劳动年龄人口的比例, 换句话说就是一个劳动年龄人口要支撑多少需要照顾的老年需要抚养的孩子。目前我们刚进入老龄化的前期, 总体来看, 少儿的抚养比有所下降, 但老年人的比例已经开始上升。

这样的人口结构对过去四十年的经济增长贡献巨大, 主要体现在两个方面:

第一, 劳动年龄人口的增长, 以及劳动力质量的提高, 保证了我们有充足的劳动力供应和低成本的劳动力优势。同时, 农村到城市的迁移又释放了大量的农村剩余劳动力。

第二, 在资本方面, 由于抚养比的持续下降, 促进储蓄率的迅速提高与资本积累, 人均资本量的增加进一步提高了生产率。

从人口的发展趋势来看, 1960年开始到2049年, 总人口大约在2029年达到顶峰, 之后开始下降。但我们的劳动年龄人口在2012年就已经达到了顶峰, 目前已经连续下降好几年。因此, 抚养比已经开始上升, 即每个劳动人口所需要抚养的人数正在上升。

### 02人口老龄化的趋势与特征

从2018年到2049年, 中国的人口老龄化呈现出如下五个特征:

第一, 老年人口迎来总量高峰, 老龄化程度不断加深。老年人口出现两个增长高峰, 第一个增长高峰是在2018年-2022年, 主要是由于新中国的首个“婴儿潮”出生人口, 在这个时段进入了老龄化时期; 第二个增长高峰是在2027年-2038年, 是“三孩”政策实施后的“婴儿潮”出生人口进入老龄化阶段。

比较两次增长高峰, 第一个增长高峰年均增长860万老年人, 而第二个增长高峰的年均增长是1000多万老年人, 增长持快速。到2049年, 中国的老龄人口将接近4亿, 占总人口比将高达28.9%, 到时会超过OECD(经济合作与发展组织)国家25.7%的水平。

第二, 老龄人口结构转变, 高龄化现象日益凸显。老龄人口分为80岁以下的低龄老人和80岁以上的高龄老人。2019年-2049年, 主要为低龄老人的增长, 低龄老人大约占老龄人口的2/3。从2041年开始, 高龄老人的数量迅速增长, 占比也将快速增大。

第三, 劳动年龄人口持续缩减, 年龄结构趋于老化。劳动年龄人口分为三类: 15岁-24岁、25岁-54岁和55岁-64岁。劳动年龄人口在2012年高峰之后开始下降, 但同时还会发生劳动年龄人口中大龄劳动年龄人口(55岁到64岁)的比例快速增长。到2049年, 这个比例接近27%, 即劳动年龄人口当中55岁以上人数占27%。

第四, 人口总抚养比大幅提升, 养老负担超过抚幼负担。老年抚养比和儿童抚养比之间的差距会迅速拉大, 抚养负担主要体现在养老上。

最后, 家庭规模向小型化发展, 空巢老人规模快速扩大。1982年家庭人数平均4.41人, 到2050年只有2.51人。在这当中, 农村地区下降更加明显, 主要是因为农村原本子女多, 如今子女数下降快, 同时伴随子女流动到城市中去。家庭规模小型化的同时, 空巢老人规模在扩大。空巢老人指只有一位老人住, 或者只跟配偶住。2050年, 有大约10%的家庭是空巢老人独自居住。

### 03人口老龄化带来的影响与挑战

首先，老龄化会对经济增长带来挑战。老龄人口的扩张，加上劳动年龄人口的减少和老化，直接影响劳动力的供给水平。劳动年龄人口当中很大比例是55岁—64岁部分，按照现行的退休政策，这部分群体大部分要退休。

人口结构的老龄化还会影响到人力资本的质量与积累。由于人口结构老化，老龄群体的教育水平相对低，而且成长性不如年轻群体，容易使我国总体人力资本偏低。同时由于养老负担，我们又不得不把资源投入到老年照料等养老事业上，这又会影响人力资本的积累以及储蓄的提高。老龄化程度的加深，对储蓄与投资的增长都明显不利。

从数据上看，过去几十年劳动年龄人口占比、储蓄率和资本形成率基本上有相同的发展趋势，2012年劳动年龄人口开始下降，储蓄率和资本形成率的趋势也出现下降。未来随着劳动年龄人口进一步下降，这两方面也可能会随之放缓，对经济增长新的挑战。

第二，老龄化会加剧养老保险的财政压力。原有的养老保险是“现收现付”制，近些年在向“统账结合”转轨。“现收现付”指在职人员当期缴纳的养老金，发放给退休人员。这种形式在劳动年龄人口占比很高时的金额会很充足。但随着老龄化发展，在职人员减少，退休人员增多，这会带来资金的压力，因此我们逐步向积累制转轨，实行“统账结合”，即社会统筹与个人账户相结合的形式。这种形式可以减少老龄化的人口结构对养老金带来的影响。但在转轨过程中存在一定问题，出现社会统筹隐性债务、个人账户空转等现象。

随着生育高峰人口趋于老龄，养老金缺口出现的可能性加大。养老金领取人数迅速增加，养老金交付人数开始下降。如要实现完全的积累制，这样的人口结构非常影响养老金的充足率。

第三，老龄化加剧老年照料与赡养的负担。身体和认知功能下降的老年人数量不断增加，会带来对老年照料巨大的需求，需要巨大的人力物力。传统上依赖家庭的养老方式，现在由于“空巢”家庭的扩大，照料模式很难持续，未来很难依赖子女进老。

此外，中国还面临“少子老龄化”的困境，一方面老年人在增多，另一方面小孩数量在减少。尽管放宽了生育政策，允许生育二胎，但效果减弱。未来我们还将面临育龄人口下降和生育孩子意愿降低的双重影响。全国调查显示，育龄女性生育意愿子女个数平均为1.9个，而通常实际生育子女数会低于愿意生育的子女数，因为还面临各种约束。

#### 04政策应对与建议

第一，深度挖掘人口的二次红利，由数量优势向质量优势转变。过去的几十年，由于人口结构的优势，我们形成了生产型人口结构，也就是说我们享用了人口红利。原来依靠数量，但未来数量优势不再，我们更需要依靠质量，弥补人口数量下降和老龄化带来的不足。

第二，完善养老保障体系，建立灵活的退休机制。养老保险和养老保障方面，如何建立一个由社会、家庭、个人共同形成的多支柱养老体制是我们需要探讨的出路和问题。

城市里现行的退休政策是女性干部55岁、工人50岁退休，男性60岁退休，但前面讲到，未来我国劳动年龄人口很大一部分是55岁—64岁，如果按照现行退休政策，这部分人中大部分要退休，将导致失去大量的劳动力。我们城乡之间也存在差异，农村退休概念，基本是活到老干到老。虽然2009年开始农村有养老保险，但保障程度与城市比还是相对较低。

另外，不同行业之间也存在不平衡，有些行业对体力的要求更高。同时，老年人的健康状况在不同的群体也存在差异。

因此，建立灵活的退休机制十分必要。

第三，完善长期照护服务与保障体系。老年人的照料还会直接影响医疗资源的分配，进而影响消费、储蓄等多个因素，也会影响老年人自身的生活质量。

第四，实施更加积极的生育政策。目前看，放开生育政策的效果一般，还需要配套的生育服务，减小生育的压力，让大愿意生育。

因此，面向中国未来的老龄化特点，我们必须在政策上做出战略性的、前瞻性的一些安排，助力经济强国目标和人民美好生活的实现。（雷晓燕，北大国发院教授、党委副书记、北大健康老龄与发展研究中心主任）



#### 联系方式

版权所有：广东省人口发展研究院

网站备案号：粤ICP备16107343号