

# 全球老龄化的挑战: 人口学如何重塑 21 世纪的世界\*

李 兵 编译

## 前 言

1999~ 2001 年, 美国战略与国际研究中心邀请了来自美国、日本、欧洲三大洲的政府官员、工商企业、学术界和非政府机构的 85 位权威人物, 组成专家委员会, 共同研究了全球老龄化的原因以及给财政、金融、经济和国际政治带来的挑战。最后, 其中 73 位专家就 37 项研究结果进行投票表决, 并于 2002 年 3 月发表了政策与改革建议——《迎接全球老龄化的挑战》。此项研究对于开阔中国老龄科学研究的视野、促进中国老龄事业的发展具有借鉴意义。

## 1 2022 年: 老龄化的经济衰退光景

首先, 让我从带领大家步入未来时光开始, 一览全球老龄化的挑战。这是 2022 年, 经济更加恶化的新闻报道频传。全欧洲的 GDP 已经有十年没再增长了。日益缩减的劳动适龄人口和萧条的生产率增长意味着欧洲的 GDP 会旷日持久地减少。《经济学家》杂志使用“老龄化的经济衰退”(Aging Recession) 这个术语来描绘这种现象。

法国提高工资税为第五个连续的年度做准备。工商业领袖警告说, 工资税的增加将意味着甚至更慢的经济增长。但正如里·蒙迪(Le Monde) 所解释的, 比起德国和意大利的同僚, 占据主导地位的养老金党没有更大的空间可施展策略。多数非退休开支已经减少到零位。

作为世界上最大的债务国, 日本请求世界货币基金组织(IMF) 提供紧急援助。世界货币基金组织引证日本屡次未能终止养老金赤字, 拒绝了日本的要求。据《金融时报》报道, 世界货币基金组织是在北京威胁取消向世界货币基金组织提供资金担保后做出此决定的。

发达国家只有迅速采取行动, 才可以避免在未来出现这种窘境。

## 2 全球老龄化的动因

世界正处于人口大变革的初期, 这就是所谓的全球老龄化。全球老龄化正在加重政府预算的负担。全球老龄化预示着普遍的劳动力短缺和经济低速增长时代的来临。全球老龄化可能破坏全球金融市场的稳定, 并且甚至可能改变地缘政治秩序。到 21 世纪中叶, 发达国家有 27% 的人口将在 65 岁或 65 岁以上。而且那仅仅是平均数。在日本和一些欧洲国家, 老年人的比例将超过 35%。

全球老龄化背后有两种力量。第一种力量是不断下降的生育率。人们生育的孩子越来越少——生育率的下降, 降低了年轻人口在总人口中所占的比例。从全世界范围看, 自 20 世纪 60 年代中期以来, 妇女总和生育率从 5.8 降到 2.8。发达国家的总和生育率下降得更快, 达到 1.6。一代人以前, 所有发达国家的总和生育率为 2.1 或高于 2.1。今天, 每一个发达国家的总和生育率都低于 2.1 的更替水平, 有的大大低于更替水平。

全球老龄化背后的第二种力量是平均预期寿命的延长。人们更加长寿了, 长寿增大了老年人口在总人口中的相对比例。从全世界范围看, 二战以后, 平均预期寿命提高了 20 岁, 过去 50 年取得的成就大大超过了之前 5000 年的成就。在发展中国家, 平均预期寿命从 40 岁上升到 60 多岁。发达国家的预期寿命已接近 80 岁。

一个历史性的转变即将到来。综观历史, 人口年龄结构始终类似金字塔形状: 底部是大量的年轻人口, 顶端是少量的老年人口。全球老龄化将倒转传统人口年龄结构金字塔。

## 3 全球老龄化给发达国家带来五个基本的挑战

(1) 不断上升的退休成本带来的财政挑战。全球老龄化正在把发达国家推向财政灾难。不断下

\* 本文根据美国战略与国际研究中心主任保尔·S·黑威特(Paul S. Hewitt) 来华讲稿并参考《迎接老龄化的挑战》一书编译而成。

降的生育率和不断延长的寿命直接导致更低的纳税劳动者对退休受益人的“供养”比。更低的供养比反过来导致所得税预扣的退休成本更高。发达国家只有几种有限的选择, 其中没有一个得人心: 颁布大规模提高税收法案, 颁布大规模削减保险金法案, 或者让公共债务激增。投票人不情愿正视这种难以解决的平衡已经导致日益严重的政治瘫痪。

现在大多数国家劳动者对养老金领取者之比在 2:1 以上。到了 2050 年, 大多数国家的供养比降到 2:1 以下。而意大利的供养比下落到 1:1 以下, 这意味着更多的人领取养老金而不纳税。结果, 退休成本的增加令人吃惊。如今, 发达国家全部养老金的公共成本和老年人健康保险金支出平均占 GDP 的 10.9%。到 2050 年, 欧盟(OECD)官方的预测认为这种成本将上升到 17.8%, 这可能是比较乐观的预测。据美国战略与国际研究中心(CSIS)的最新预测, 全部公共退休支出将增长到占 GDP 的 23.4%。增加——占 GDP 的 12%, 相当于除了已经超过 30% 的工资税率之外 30% 的劳动者工资。

(2) 不断衰老和萎缩的劳动人口带来的劳动力挑战。不断下降的出生率会导致普遍的劳动力短缺。在几个发达国家, 包括意大利和日本, 劳动年龄人口已经萎缩。十年内, 大多数发达国家的劳动年龄人口将萎缩, 美国除外。劳动者不仅更加稀缺, 而且老年人可能削弱巩固今天“新经济”的革新、流动性和风险承担。

两种趋势: 劳动力萎缩和劳动力老化, 对加快移民步伐将产生极大的压力。反过来加快移民将加剧政治上强烈反对的可能性, 有人担心人口老化的发达国家会出现从年轻型人口向发展中国家掠夺受过良好教育和有进取心的劳动者的“新殖民主义”。不管手段如何, 工商企业将寻找途径, 利用发展中国家的剩余劳动力。如果发达国家不能引进劳动力, 他们将输出就业。完全可以肯定, 潜在的劳动力短缺是巨大的。50 年内, 德国劳动年龄人口比现在减少 28%, 日本减少 36%, 意大利减少 42%。

(3) 停滞和不断衰退的市场带来的增长挑战。较慢的劳动力增长意味着较低的经济增长。到 21 世纪第二个十年, 日本和欧洲的全部就业人数每年将下降 1.0~1.5 个百分点。除非生产率提高和就业人数下降至少一样快, 否则, 实际的经济也会开始萎缩——不仅仅在周期性的衰退期间, 而且在十年内和十年之外。同社会老化一样, 储蓄率和投资率也会下降, 而且进一步拖累 GDP 的增长。到 21 世纪 30 年代, OECD 预测发达国家私人储蓄率可能骤降 50% 甚至更多。

工商企业将不得不适应新的现实。萎缩的经济意味着对基础设施和资本商品如高速公路、住房和钢铁需求的不断下降。发达国家消费商品市场也将萎缩——对全球经济来说是一个不祥之兆。长期的生产能力过剩导致许多行业收益下降。这些行业在一定程度上依赖向发达世界的出口, 这种危机也可能吞噬发展中国家的经济。无论怎么看, 发达国家都要面对一个骇人的经济挑战。展望意大利长期增长的前景: 一个停滞然后剧减的经济, 甚至想当然地认为生产率每年稳步增加 1%。这项预测与日本和许多其他欧洲大陆国家相似。

(4) 资产贬值和资本流巨变带来的金融挑战。全球老龄化同样预示着更加动荡的世界金融市场时代的到来。当进入退休高峰的人开始兑现资产时, 一些经济学家预测金融市场将经历一场“巨大贬值”。同时, 政府借款为退休保险金筹措资金可能使金融秩序遭到严重破坏。增加养老金赤字会危及像 EMU 这样的地区经济和货币实体, 也会引起全球资本流动的大规模和不稳定的剧变——不仅在发达国家内部, 而且在发达国家和发展中国家之间。

发达国家的公共养老金在 21 世纪 30 年代将积欠足够数额的赤字以至于消费掉发达世界的储蓄。在那之前很长时间, 老龄化的发达国家依靠年轻人和较高的储蓄发展经济以保持最低水平的投资。如果像日本这样的国家成为主要的借款国, 而像中国这样的国家成为主要的贷款国, 没有人知道大国力量的平衡将会怎样改变。

(5) 人口大国力量的改变和吃紧的国防预算带来的地缘政治挑战。从古希腊一直到现在, 历史学家们观察到文明的兴起和衰落与人口趋势紧密联系。综观历史, 缩减的人口从军事上、经济上和文化上屈服于膨胀的人口。

人口膨胀的发展中世界或许是政治不稳定的一极。许多非洲、中亚和中东国家将会破坏已建立的政权, 并引发当地和地区的冲突“激增的年轻人”。同时, 东亚和拉美会将更快的人口增长转变为更快的经济增长, 甚至可能转变为全球的领袖。恰恰在新挑战出现的时候, 全球老龄化将为今天的列强

履行他们的保障承诺增添了新的限制。由于不断增加的退休成本,国防预算将面临巨大的压力。军队会遭受长期的人力短缺。老年人控制的选区也会变得更加厌恶风险,回避决定性的对抗,以利于特定的定居地。

想到退休支出将给其它需要优先考虑的事情留下很小的空间,这真令人神色严峻。1960年,大多数发达国家用在国防上的钱比用在养老金和健康照料上的钱多。如今,他们用在养老金和健康照料上的钱是用在国防上的钱的6倍还多。很难想象退休支出的巨大增加不会对削减国防产生更大的压力。

全球的主导权或许会从第一世界转到第三世界。50年以前,世界上12个人口最多的国家,有6个是发达国家。现在,只有3个是发达国家。50年后,只有一个发达国家,那就是美国。

#### 4 政策与改革建议

(1) 寻求提高劳动生产率的综合战略。今后十年,发达国家必须把注意力集中在提高生产率和工资上。虽然劳动力减少,但生产率增长将成为大多数国家经济增长的唯一源泉。更多的收益将意味着更大的GDP总量,并且有更多的资源为公众和私人所利用。因此发达国家必须鼓励在市场力量有限的部门引入竞争机制,为工业、新的服务行业、卫生部门,以及其它技术革新提供金融支持和创造有利的税收和管制环境。消除养老基金跨国投资的限制,保护养老金的可流动性,保护养老金持有者和私人投资的利益,有效管制金融市场并保持金融市场的透明度。

发达国家必须鼓励更多的劳动年龄人口就业或更多的移民。老年人不是社会中唯一被忽视的资源。传统劳动年龄的成年人更多的工作同样可以扩大经济规模和税收基础。参考“美国”这种战略,少量劳动妇女(意大利)、高失业(德国)、或者低移民(日本)的国家也会做得更好。因此,发达国家必须为开发人力资本、提高劳动参与率提供金融支持和有利的税收和管制环境,禁止毫无理由的年龄和性别歧视。为移民获得居民权提供方便,为老人、妇女和移民提供平等的就业机会。

(2) 老龄社会的家庭政策。发达国家必须奖励多生孩子的家庭。孩子是老龄化社会最有价值的资源。许多发达国家——特别是斯堪的那维亚国家和法国,具有为“家庭津贴”提供充足资金的悠久传统和其他鼓励人口出生率的激励机制。这种传统似乎正在广为传播。因此,发达国家采用减税的办法,降低家庭生活成本,鼓励家庭生育孩子和照料老人。

(3) 改革养老资金积累制度。发达国家必须减少所得税预扣法保险金。大多数国家将被迫大量削减公共退休保险金。不是是否行将改革的问题,而是改革是否及早着手的问题。

发达国家必须设置可替代的资金积累的解决办法,如个人所有的银行帐户。在宏观层次上,资金积累制度可以保护政府预算免于人口压力,并帮助保持足够的储蓄率和投资率。在微观层次上,资金积累制度给所有者提供更高的回报、更丰厚的收益和担保。最近市场发展提醒我们资金积累战略不是没有成本和风险的。从长远看,资金积累制度提供实实在在的好处,即资金积累制度正在被诸多国家如澳大利亚、德国、墨西哥、波兰、瑞典和英国欣然接受的原因。

(4) 国际合作。竭力说服多边国际组织,如国际货币基金(IMU)、联合国(UN)、世界银行(WB)、经济与发展组织(OECD)、世贸组织(WTO)等,对全球老龄化的经济与金融后果进行深入研究和分析,促进国际抗衰老药物研究,建立新的多边政府磋商会议论坛,敦促发展中国家放开资本市场、保护私有财产和自由贸易,鼓励在发达国家与发展中国家之间建立基金积累制社会保险计划,以便稳定全球资本供给和世界金融市场。

#### 参考文献:

- 1 'Meeting the Challenge of Global Aging: A Report to World Leaders from the CSIS Commission on Global Aging'. Commission Co-chairs, Ryutaro Hashimoto, Walter F. Mondale, Karl Otto Rühl; Project Director, Paul S. Hewitt. www.csis.org/gai@ The CSIS Press, March 2002
- 2 Robert Stowe England. The Fiscal Challenge of an Aging Industrial World. The CSIS Press, 2002
- 3 Robert Stowe England. Global Aging and Financial Markets Hard Landings Ahead? The CSIS Press, 2002