

人口老龄化既是发展问题,也是民生问题。习近平总书记强调,满足数量庞大的老年群众多方面需求、妥善解决人口老龄化带来的社会问题,事关国家发展全局,事关百姓福祉。今年的《政府工作报告》提出,要大力发展养老特别是社区养老服务业,推进多层次养老保障体系建设。面对汹涌而来的老龄化,如何有效释放经济转型升级蕴藏的增长潜力?如何做好相应准备以更好应对“银发浪潮”带来的各种影响?如何在坚持守正创新中推动老龄事业全面协调可持续发展?这些问题已成为事关我国经济可持续发展的重大现实因素。为更好回答这些问题,本期理论版特约请专家对此进行深入研究,以飨读者。

——编者

人口老龄化:怎么看,怎么办

□ 迟福林

作为一个拥有近14亿人口的大国,中国人口结构发生历史性变化,带来一系列深层次的结构性和挑战。怎样通过结构性改革有效应对老龄化给经济增长带来的挑战,怎样在经济增长中妥善解决好数亿人的养老保障问题,值得我们深入思考。

增长与养老的结构性矛盾凸显

当前,中国仍处于转型发展的关键时期,经济增长十分重要,养老保障问题也日益突出,“既要增长又要养老”,成为中国的现实选择。在这个特定背景下,经济增长与养老的结构性矛盾,开始成为中国发展需要关注的一个重要问题。

中国眼下面临着较为凸显的增长与养老的结构性矛盾。一方面,中国经济转型升级正处于关键阶段。初步估算,中国的产业结构、城乡结构、消费结构仍有巨大的转型升级空间,服务业占比、城市化率和服务型消费占比,在未来5至10年仍然有10%至20%的提升空间。这将带来巨大的新增市场,使经济有望在未来10年左右实现5%至6%的增长。另一方面,未来10年左右中国仍将处于人口老龄化快速发展的阶段。2018年,中国60岁及以上人口已达2.5亿人,其中65岁及以上人口达到1.67亿人,占总人口的11.9%。未来一段时期,中国的人口老龄化进程仍将加速,使中国的养老问题更为严峻。

中国老龄化的规模史无前例,老龄化阶段与发展阶段错位程度在人类历史上也是少有的。比如,按2010年不变价美元计算,在65岁及以上人口占比达到12%左右时,中国的人均GDP不到1万美元;而在达到相同的人口老龄化水平时,德国、美国和日本人均GDP分别高达约1.8万美元、2.9万美元和3.8万美元。“未富先老”的现实,给我国经济社会发展提出重大挑战,迫切需要走出一条经济增长与养老保障的平衡之路。

人口结构的历史性变化给中国经济中长期持续健康发展带来了一定挑战。2013年至2018年,中国劳动力人口数量累计减少约2560万人。联合国预测,到2050年中国劳动年龄人口将累计减少2亿人。同时,中国劳动力老化趋势明显。有数据显示,过去7年,中国50岁至64岁劳动力人口占劳动力人口总数的

比重提高了3.3个百分点左右,单位劳动产出增速则下降了约2.3个百分点。

人口结构变化带来服务型消费的全面快速增长。人口老龄化进程的加快,带来服务型消费全面快速增长,“银发经济”蕴藏着巨大的产业发展空间,成为中国经济增长的重要动力。但是,从供给端看,中国养老产品和服务供给总量严重不足、结构不合理、水平不高的矛盾较为突出。比如,目前中国至少需要1000多万名养老护理人员,但实际从业人员不足百万,家政服务看护服务和社区日间照料员的缺口率分别超过55%和70%。把全面快速扩张并不断升级的老年人消费需求转化为产业发展与经济增长的现实动力,成为供给侧结构性改革的任务之一。

人口结构变化亦使中国宏观经济政策面临两难选择。在经济下行压力加大与老龄化进程加速交织并行的背景下,宏观经济政策的选择空间与灵活性受到双向挤压。以财政政策为例,一方面,要有效释放市场活力以推动经济增长,需要更大力度的减税降费,包括大幅降低企业养老保险的缴费负担等;另一方面,老龄化程度的不断提升,又要求不断扩大涉老公共支出规模。面对增长与养老的结构性矛盾,中国财政政策在相当长的时期内,将面临推进减税降费与扩大涉老支出的两难选择。

以结构性改革破解结构性矛盾

近14亿人口的大国要在经济增长中解决养老问题,在扩大养老服务中释放增长潜力,既需要实行具有超前的、能够延缓和减轻老龄化冲击的产业、就业、人口等政策调整;更需要适应人口结构变化推进相关制度的重大变革。

第一,要适应人口结构变化趋势,加快人口政策调整与劳动力市场的结构性改革。一是改革现行退休制度,推行灵活退休政策。从国际经验看,中国需要考虑尽快在更大范围内实施弹性退休制度。这不仅有利的于推迟劳动力缺口出现的时间,而且有利于缓解养老金体系的支付压力。二是尽快调整生育政策。建议在现行生育政策的基础上,逐步实行产假、陪产假、孕产妇医保、产科和儿科医护、孕期和哺乳期妇女弹性工作制等鼓励生育的政策,并加快探索建立生育家庭税收减免等长效激励制度,促

进生育率的明显提高。此外,还要争取尽快使农民工完全享受与城镇职工同等的基本公共服务与福利待遇,让农民工更好地融入城市,尽快形成一支稳定、高效的产业工人队伍。

第二,要适应需求结构变化趋势,加快以服务业市场开放为重点的政策调整。以服务业市场开放为重点,推进产业政策调整,既可以破解服务供给短缺的突出矛盾,又可以有效释放增长潜力。过去几年,中国推出了一系列放开养老服务市场的相关政策。展望未来,更加有效地应对老龄化挑战,需要进一步加快以养老服务为重点的服务业市场开放,从而更好适应多元化、个性化养老服务需求的全面快速增长且不断升级的大趋势。既要按照“公开市场、公平竞争、公正监管”的原则,进一步打破养老服务相关的市场壁垒,还要在养老和医疗领域尽快引入国际先进标准。此外,深化公办养老机构改革,亦是题中应有之义。比如,可考虑将一部分利用率不高、资源闲置的公办养老机构交由社会资本运营;通过公建民营、“一院二制”等方式吸引社会资本参与公办养老机构运营。

第三,以发展长期护理保险为重点切实解决养老服务资金短缺问题。从国际经验看,长期护理保险是适应老龄化社会护理需求不断增长的趋势的一个制度安排,也是解决养老资金短缺的重要方式。目前,中国已经开展了长期护理保险的试点,下一步需要借鉴国际经验,加快提高长期护理保险的覆盖率。

第四,在协调区域发展、统筹城乡发展中拓展宏观政策空间。随着劳动力在全国范围内流动,大量年轻劳动力由农村流向城市,由欠发达地区流向发达地区,形成人口老龄化的“城乡倒置”与欠发达地区老龄化程度高、发达地区老龄化程度低的“区域倒挂”。从另一角度来看,“城乡倒置”“区域倒挂”为中国解决增长与养老难题提供了政策空间。比如,通过倾斜性的区域发展政策加快中西部经济增长和社会发展,辅之以人口政策、就业政策及税收政策等,可以积极吸引更多劳动力人口从东部地区向中西部地区的回流和转移,分散人口老龄化风险;可考虑全面实行居住证制度,取代城乡二元户籍制度,可以释放农村老年人口消费潜力,这就需要在完善中央调剂金制度与加快推进养老保险省级统筹改革的基础上,尽快实现城镇职工基本养老保险全国统筹。

面对“银发浪潮”要关注的几个重要问题

□ 宋晓梧

眼下的中国,“银发浪潮”扑面而来,老龄化问题日益严重。老龄化对人力资源与就业、养老保险改革、老年康养体系建立、消费结构变化等的影响,成为我国面对“银发浪潮”必须关注的问题。

总的来看,中国人口老龄化特点突出,与其他国家相比,具有两个显著特点:一是基数大、速度快。据联合国统计和预测,1950年至2000年期间,世界老年人口增长176%,中国增长217%;2000年至2025年期间,世界增长90%,中国增长111%。据相关机构的统计和预测,65岁以上老年人比重从7%升到14%所经历的时间,法国115年,瑞典85年,美国66年,英国45年,而中国不到25年。二是底子薄、负担重。发达国家的人口老龄化是在人均国民收入较高水平情况下出现的,而且建立了相对健全的养老保险体系。比如,美国1935年颁布《社会保障法》,当时还没有进入老龄化社会;日本进入老龄化社会时,有较充裕的财力建立养老保险制度。中国的老龄化是在人均国民收入较低的情况下出现的,我国在经济还不够发达的时期就要面对快速老龄化问题。这些因素交织叠加在一起,对中国应对人口老龄化提出了新挑战,其中有不少问题值得深入思考。

关于“银发浪潮”中的人力资源与就业问题

从人力资源来看,过去中国是人力资

源大国,现在要向人力资源强国转变。同时,中国正处于快速老龄化阶段,在这个阶段,提高劳动力素质以及尽可能地扩大劳动力供给非常重要。从提高劳动力的素质来说,我们还有很大的潜力。相关数据显示,日本高技术人员占比为40%,德国为50%,中国只有5%,中国高级技工缺口达上千万。中国退休年龄男性60岁、女性55岁,而中国人的平均寿命比上世纪50年代制定退休年龄时提高了20岁至30岁。如何使已经退休的人发挥潜力,这方面可挖掘的余地还很大。

从劳动就业来说,结构调整的压力比较大。数据显示,2011年以来,中国15岁至59岁劳动人口数量就在持续减少,至2018年的短短7年间减少了近4000万劳动力。随着经济结构的调整,包括产业结构、技术结构的调整,都对劳动力结构调整提出了新要求。所以,在老龄化的背景之下,就业总量的压力影响不大,但是结构调整的压力较大。因此,“稳就业”仍然是当前中国经济发展需要关注的重要问题。

关于“银发浪潮”中的养老保险问题

在进入老龄化社会的背景下,中国的养老保险制度需要进一步深化改革。一方面,要尽快实现职工基本养老保险全国统筹。党的十九大报告提出了“尽快实现养老保险全国统筹”的目标。国务院发布《关

于建立企业职工基本养老保险基金中央调剂制度的通知》指出,加快统一养老保险政策、明确各级政府责任、理顺基金管理体制、健全激励约束机制,不断加大调剂力度,尽快实现养老保险全国统筹。当前和今后一个时期,要抓紧制定养老保险全国统筹的时间表、路线图。这对于全国建立统一的劳动力市场,为不同地区企业提供公平、平等的竞争环境都具有重大意义。另一方面,要构筑多层次职工养老保险体系。要构建包括职业年金、企业年金,以及个人储蓄性养老保险和商业保险的多层次养老保险体系,更好完善养老保险制度。

关于“银发浪潮”中的老年康养体系建设问题

养老保险问题肯定涉及康养体系建设问题。国务院印发的《“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划》提出了到2020年“多支柱、全覆盖、更加公平、更可持续的社会保障体系更加完善”“居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的养老服务体系更加健全”“政府运营的养老床位数占当地养老床位总数的比例不超过50%,护理型床位占当地养老床位总数的比例不低于30%,65岁以上老年人健康管理率达到70%”的目标。在这一过程中,我们既要夯实居家社区养老服务基础,推动养老机构提质增效,还要加强农村养老服务,全面健全养老服务

形成应对老龄化挑战的合力

在快速的老龄化进程中,近14亿人口的大国要处理好“增长与养老”的双重任务,离不开多方的共同参与。这就需要政府在“建制度、保基础、严监管”的同时,调动多方积极性,有效发挥社会与企业作用,形成应对老龄化挑战的合力。

第一,充分调动社区积极性,发挥社区在应对老龄化挑战和释放消费需求中的重要作用。社区不仅是居家养老的主要依托,也是养老服务消费的主要场所,更是传统熟人社会和谐发展的重要载体。大力发展社区养老服务业,对中国应对老龄化更具特殊意义。一是加大对社区养老服务的投入力度。争取使国家和省级养老支持资金用于补贴社区居家养老服务设施建设的比重大幅提升。二是鼓励社区组建多种类型的养老服务社会组织,并在经费来源、税收待遇、监督管理、承接政府转移养老职能和公共服务等方面给予倾斜性政策支持。三是提倡和弘扬“社区互助文化”。通过家庭自助、邻里互助、社会关爱等形式,引导、整合社会力量参与老龄化社会建设。

第二,充分调动企业积极性,发挥企业在应对老龄化挑战中的重要作用。应对老龄化的挑战,在政府保基础的同时,要充分发挥企业的重要作用。比如,在养老机构上,当前民营养老机构占比还比较少,需要吸引更多社会资本和外资投资养老机构,使之成为养老服务供给的重要力量。同时,将政府购买公共服务作为调动企业积极性的重大举措,通过购买服务、发放养老券、税收抵免等多种方式优化民营养老机构发展的政策环境。

需要注意的是,在人口老龄化进程加快的同时,中国也面临着新科技革命的机遇。一些发达国家在应对老龄化挑战中率先采取新技术,以减少养老服务的人工依赖,这对缓解劳动力短缺、提升养老服务质量发挥了重要作用。当前和今后一个时期,我们可鼓励支持采用远程照料、远程医疗、远程健康等“互联网+养老”服务,提高中西部地区及农村地区养老服务水平;支持社区、养老机构、社会组织和企业利用物联网、大数据等信息技术发展智慧养老。

【作者系中国(海南)改革发展研究院院长】

在守正创新中破解老龄化难题

□ 蔡武

老龄化是世界人口发展的必然趋势。老龄化问题及其应对,不仅是一般社会经济发展的问题,而且是一个涉及人类文明即人类精神生活与物质生活的广义的文化问题。

(一)

老龄化不仅对每个个体、每个家庭及其生活方式产生了重大影响,也对传统的养老政策、人口政策、社会保障政策等产生了重要而广泛的影响,对一个国家、一个地区经济、社会、政治、文化发展进程和体制、机制亦产生了重要的影响。对我国而言,有几点需要重点把握:

其一,中国的老龄化与新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化进程同步发生。各个群体的世界观、人生观、价值观在分化嬗变中重构。

其二,面对一个比少几期要长很多的老龄期,我们需要重新看待生命延长的价值,健全全生命周期的健康管理体系,使老年人实现积极、健康、有尊严、有作为、有价值的生活。

其三,在互联网人工智能时代,新技术日新月异,传统的生产、生活和消费方式正在被解构重塑,老年群体如何适应?老年群体日益增长的对文化、健康等软性以及日益个性化的需求如何满足?这些都成为新的课题。

(二)

老龄化社会的到来使中国社会面临着一系列重大的矛盾和挑战。当然,如果能够更加客观、理性、历史地认识和看待这些矛盾和问题,也会发现老龄化社会的来临亦给中国经济社会的改革发展提供了新的视角。

总的来看,老龄化社会的到来,对于仍处于转型发展关键期的中国,提出了深化结构性改革的重大任务。要完成这一重大任务,需要在深入总结改革开放40多年取得的成功经验、释放改革红利的同时,以坚定的态度坚持深化改革,以适应新时代新阶段新形势提出的新问题。同时,要广泛汲取世界各国特别是像挪威这样的发达国家在应对社会老龄化方面的成功经验,不断丰富我们的思路,秉持包容的精神,完善应对老龄化的规划、政策体系以形成广泛的社会共识。

(三)

无论从哪个层面切入,应对老龄化只能坚持守正创新,也就是在创新中继承,在继承中创新,既要创新观念,也要创新制度、机制和政策。

第一,中国极其深厚的文化传统在很大程度上决定着中国如何应对人口老龄化。脱离中国特定国情和历史文化传统,老龄化问题是难解的。所谓守正,就是要礼敬传统,牢记根本。遵从中国传统文化中“道法自然”“百德孝为先”等重要理念以及“老吾老以及人之老”“己所不欲勿施于人”等价值观念,以深厚的人文情怀来应对老龄化问题。

第二,要转变观念,换位思考,辩证思维,平衡、协调地应对老龄化带来的一系列变化。社会要加大对老龄人口新需求的供给,平衡、统筹、协调地寻找破解之道。

第三,调整政府、社会、企业、个人关系,创新政策体系,形成新的动能。比如,适应老龄群体生存空间的变化,适应老年人对社区的归属感、认同感、依赖感的需求,加大社区建设,发挥社区在社会管理体系中的重要作用。一方面,随着老年群体转化为“社会人”“社区人”,要大力发展能够提供各种社会服务、填补政府兜底与市场逐利之间广阔空白地带的社会组织,使其更好发挥功能。另一方面,政府可以提供更为丰富的公共产品,培育、发展兼具公益性和商业性的社会企业,参与为老年群体提供养老、健康、娱乐等服务,鼓励和保障市场机制在促进老龄产业发展方面起到更大作用。此外,政府公共文化服务机构、公共教育机构等要为老年群体提供更多群体性文化娱乐活动,拓宽老年人接受培训和再教育的空间和机会。

(四)

总的来看,由于中国的老龄化进程是与经济社会改革发展的进程基本同步的,那么应对和解决这一问题必须通过加强顶层设计、完善相关政策,不断深化改革创新;由于老龄化问题是一个世界性的问题,解决的思路和路径也是因时、因地而异,是多样化、多形式的。中国的老龄化虽有自身的特色,但总体上与其他国家、地区有共性的因素。因此,我们必须以开放、包容的心态来权衡各种思路、各种方案、各种方法的优劣利弊。

进一步看,老龄化问题的应对,涉及利益格局调整,涉及社会结构、制度体制、政策体系等一系列重大问题,必须从实际出发,精心规划,一步一个脚印扎实推进,在坚持守正创新中推动老龄事业全面协调可持续发展。

(作者系原文化部党组书记、部长)

本版编辑 欧阳伙