

专题研究 积极应对人口老龄化:怎么看 怎么办

人口长期均衡发展是关系中华民族生存与发展的大问题。眼下的中国,“银发浪潮”正在到来,快速老龄化和超大规模老年人口等共同构成了我国人口老龄化的重要特征。人口老龄化的影响是全方位的,几乎涉及所有人和社会发展的方方面面。在“十四五”时期乃至更长的一段时间里,我国经济社会发展面临的诸多风险挑战,都与老龄化进程相关。面对不可避免、不断加剧的人口老龄化趋势,如何科学理性地应对,如何化危为机、危中寻机?对此,《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》明确提出“实施积极应对人口老龄化国家战略”,将积极应对人口老龄化提高到前所未有的国家战略高度。为更好地理解 and 把握这一战略部署,积极探寻人口老龄化发展规律、影响机制,从而掌握先机、未雨绸缪,积极应对人口老龄化,本期理论版特约请相关机构权威专家对上述问题进行深入探讨,以飨读者。

——编者

科学认识人口老龄化国家战略

杜 鹏

积极应对人口老龄化国家战略的重要内涵

快速发展的人口老龄化正在深刻影响我国经济社会发展。党的十九届五中全会立足新发展阶段为应对人口老龄化作出长期战略安排,明确提出“实施积极应对人口老龄化国家战略”。刚刚公布的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》也对积极应对人口老龄化进行重要部署,强调要“制定人口长期发展战略”“促进人口长期均衡发展”。面向“十四五”时期乃至更长时期的发展,我们应深刻认识和把握积极应对人口老龄化国家战略的内涵,从而有效防范和化解人口老龄化带来的社会稳定风险和人口安全风险,确保中华民族永续发展。

人口年龄结构既是经济社会发展的结果,也影响经济社会发展的成效。我国人口变动的一个突出特点是速度快、程度深。2000年左右,我国65岁及以上老年人口比重达到7%,标志着我国开始进入到老龄化社会。预计“十四五”时期这一比重将超过14%,我国将进入中度老龄化社会。据相关研究预测,从现在到2035年乃至到2050年,都将是我国人口老龄化持续快速

推进的阶段。未来35年,我国老年人口规模将持续增长,预计2035年和2050年时60岁及以上老年人口规模分别达到4.12亿人和4.80亿人;老年人口比重在2035年时将达到30%左右,到2050年时则会在38%上下。作为世界上老年人口最多的国家,这样的人口老龄化趋势将对我国经济社会发展产生广泛而深刻的影响,亟需在国家层面积极采取全局性和综合性的应对措施和行动。

这些年来,中央一直高度重视积极应对人口老龄化。2000年我国刚开始进入老龄化社会时,我们就出台了《中共中央、国务院关于全面加强老龄工作的决定》,明确提出,老龄问题涉及政治、经济、文化和社会生活等诸多领域,是关系国计民生和国家长治久安的一个重大社会问题。“十一五”规划纲要、“十二五”规划纲要、“十三五”规划纲要都明确提出,要积极应对人口老龄化。2019年,中共中央、国务院

印发了《国家积极应对人口老龄化中长期规划》,党的十九届五中全会正式将积极应对人口老龄化上升为国家战略。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》对此进行具体部署,这些都充分体现了在新发展阶段积极应对人口老龄化这一战略任务的紧迫性和重要性。

总的来看,实施积极应对人口老龄化国家战略包含以下几方面的重要内涵:一是全面加强党对老龄工作的领导,进一步在全社会树立起积极应对人口老龄化的观念。积极应对人口老龄化国家战略牢固树立了积极应对人口老龄化在党和国家全局工作中的战略地位,把创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念贯穿到积极应对人口老龄化的全过程中,及时抓住和有效利用战略机遇期,将我国制度优势转化为治理效能,为积极应对人口老龄化国家战略的顺利实施提供制度保障和组织保障。

区差异大、各地区发展存在不平衡不充分现象,人口老龄化的不断发展日益需要全局性、系统性、综合性的战略应对,才能保障亿万老年人享受老年幸福生活,不断增强全体人民的获得感、幸福感和安全感。三是构建及时科学综合应对人口老龄化的行动框架。自“十四五”时期开始,我国老年人口总量会由相对缓慢的增长状态转至快速增长,将在短短10余年间相继冲上3亿人和4亿人大关,波浪式增长的特点需要针对每个时期的问题及时解决、综合应对。四是将积极应对人口老龄化国家战略的实施与推进国家治理现代化相结合。我们要在国家治理现代化视域下,坚持党总揽全局,以政府治理和社会治理为重点,对人口老龄化及其应对的一系列问题进行系统思考、系统梳理和系统施策,增强统筹协调问题的能力和效率,切实解决人口老龄化过程中老年人、家庭、社区、社会等面临的突出问题。

这是推动高质量发展、构建新发展格局的必然要求。在当前保护主义上升、世界经济低迷、我国发展不平衡不充分问题仍然突出的情况下,中央提出了加快构建新发展格局的战略部署,为我国进一步发展指明了方向。要明确的是,“银发浪潮”既给我国经济社会发展带来巨大挑战和冲击,也蕴藏着宝贵的发展机遇和希望。如果我们能充分把握其中的机遇,并将其转化为经济社会进一步发展的新动能,就能更好地在构建新发展格局中发挥重要作用。无论是加大人力资本投入、积极开发老龄人力资源,还是发展银发经济、健全基本养老服务体系等,都是立足推动高质量发展、构建新发展格局的重要部署,有利于改善供给质量、扩大消费潜力,有利于将挑战变为发展的新机遇。

这是推进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。在应对人口老龄化过程中,我们遇到的很多问题或阻碍都指向了治理问题,碎片化的治理体系难以有效解决实施积极应对人口老龄化国家战略所面对的全局性、长期性、基础性问题。尤其我们要协调衔接好积极应对人口老龄化国家战略与其他国家发展战略,就更需要在国家治理现代化视域下统筹推进,及时抓住和有效利用战略机遇期,将我国制度优势转化为治理效能,为积极应对人口老龄化国家战略的顺利实施提供制度保障和组织保障。

积极应对人口老龄化的具体路径

这是满足人民美好生活需要的必然要求。人口老龄化对我国经济社会发展的影响是广泛的、深刻的、长远的,挑战与机遇并存。进入新发展阶段之后,我国的人口老龄化将进入快速发展时期,老年人口规模持续增长,劳动年龄人口持续减少。积极应对人口老龄化国家战略对新发展阶段如何系统地积极应对人口老龄化作了全面部署。在经济更加发展、人民生活更加殷实的背景下,满足人民美好生活需要的一个重要就是要关注庞大的老年人口的生活需要,以多种渠道满足人民群众的养老需求,让他们共享社会发展成果,促进社

会公平,维护社会稳定和谐。这是推进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。在应对人口老龄化过程中,我们遇到的很多问题或阻碍都指向了治理问题,碎片化的治理体系难以有效解决实施积极应对人口老龄化国家战略所面对的全局性、长期性、基础性问题。尤其我们要协调衔接好积极应对人口老龄化国家战略与其他国家发展战略,就更需要在国家治理现代化视域下统筹推进,及时抓住和有效利用战略机遇期,将我国制度优势转化为治理效能,为积极应对人口老龄化国家战略的顺利实施提供制度保障和组织保障。

要适时调整老年人口及相关政策的年龄界限,充分调动老年人参与社会发展和建设的积极性,让老年人分享社会发展成果。综合来看,应对人口老龄化需要积极有为、主动应对,要重视老年人参与家庭、社会建设的主观能动性和作用,更加积极地适应人口年龄结构的变化,抓住机遇,培育老龄化社会经济发展的新动能,构建养老、孝老、敬老的社会环境,多策并举破解人口老龄化难题。

第三,从制度保障出发不断完善老龄化社会治理体系。完善现代化治理体系是积极应对人口老龄化国家战略落地实施和稳步推进

的重要保障。老龄化社会治理的一个重要任务,是贯彻落实新发展理念,将人口老龄化及老龄化社会相关问题系统地纳入国家治理现代化进程中,使相关政策措施更有针对性、更为科学高效。在这一过程中,要加强组织保障和过程监管,抓紧制度保障这一核心问题,通过制定制度创新的路线图和时间表,构建科学的监测机制和评估工具,确保老龄化社会治理体系更为完善和健全,从而更好推动积极应对人口老龄化国家战略的实施,更好推动我国老龄事业全面协调可持续发展。

(作者系中国人民大学副校长)

特征与态势

人口老龄化是社会发展的趋势,是人类文明进步的体现,也是今后较长一段时期我国的基本国情。面对汹涌而来的“银发浪潮”,我们必须基于我国的国情和人口老龄化的特点,充分考虑人口快速老龄化对经济社会发展的重要影响,强化顶层设计,加强经济社会各个领域政策的协调,走出一条符合中国国情、具有中国特色的积极应对人口老龄化之路。

按照国际通用定义,一个国家或地区65岁及以上老年人口比重超过7%就被称为老龄化社会。2019年,我国60岁及以上的老年人口已达2.54亿人,占总人口的18.1%;而65岁及以上的老年人口达到1.76亿人,占总人口的12.6%。据相关预测,“十四五”时期我国60岁及以上老年人口占总人口的比重将超过20%。总体上看,人类社会应对人口老龄化尚缺乏可资借鉴的成熟经验。对于我国这样一个人口众多的大国而言,更需要结合自身的发展特点,制定科学系统的应对人口老龄化战略。

分析起来,我国人口老龄化的主要特点体现在以下几个方面。

首先,未富先老仍然是我国人口老龄化最重要的特征。根据相关数据综合分析,目前世界上大多数国家在进入老龄化社会时已经处于较高的发展水平。而我国从2000年左右开始进入老龄化社会,当时按照世界银行的收入分类标准,还属于中等偏下收入国家行列,具有典型的未富先老特征。经过这些年的快速发展,我国人均GDP水平和综合国力都有了跨越性的提高,但未富先老的特征仍然明显。据预测,我国大约在2023年左右进入中度老龄化社会,届时的人均GDP水平将接近世界银行划分的高收入国家的下限。不过,与其他经济体进入中度老龄化社会时的发展水平相比,我国的经济水平仍然较低。比如,最早进入中度老龄化社会的德国,其在1972年的人均GDP已经达到2万多美元,而据预测我国进入中度老龄化社会时,仅达到其水平的一半左右。因此,未富先老依然是我国人口老龄化的重要特征,也是实施积极应对人口老龄化国家战略所要着力解决的关键问题。

其次,我国人口老龄化呈快速发展态势。由于我国人口转变进程的独特性,老龄化的速度比其他许多国家要快很多。据相关测算,综合比较目前世界上最大的10个经济体的65岁及以上老年人口占总人口比重在2020年至2050年的变化,我国是其中老龄化进程最为迅速的国家,65岁及以上老年人口比重在未来30余年间将提高14.1个百分点左右。从更广范围的横向比较也可以看出,在未来15年里,我国人口老龄化的快速演进将成为具有典型特征和重大影响的现象。因此,我们不仅要关注人口老龄化对经济社会发展的一般性影响,还需要特别关注这种快速老龄化进程对经济增长形成的叠加冲击。进一步看,快速的人口老龄化与我国超大规模的经济体及其他特征相互交叉,也容易带来新的发展不确定性。而这些不确定性往往很难在其他国家的发展历程中找到可循的先例。

再次,我国老年人口规模巨大。2019年,我国65岁及以上的老年人口已达1.76亿,占世界同龄组人口的四分之一左右,而这一比重未来还会上升。如果以1.76亿作为一个经济体的人口数量计算,这样的人口规模已经可以排在世界前几位。超大规模的老年人口形成了我国特殊的国情,决定了我们必须依据自身发展条件和人口老龄化特点制定应对老龄化的相关战略。从世界范围看,应对同样特点的人口老龄化是没有经验可供借鉴的,我们必须立足自身,从实际出发,不断探索具有中国特色的人口老龄化应对路径。

影响与挑战

不容忽视的是,人口老龄化特别是快速的老龄化有可能对未来的经济增长产生各种负面影响。根据经济增长理论,一个国家的产出增长来源于两个部分,分别是劳动力市场规模的扩大和人均产出水平(即劳动生产率)的提高,而后者又来源于资本产出比的增加和全要素生产率的增长。因此,如果人口老龄化对上述任何一个因素产生影响,都将会对总体的经济增长产生影响,这是人口老龄化影响经济增长的一般路径。大量的实证结果表明,人口老龄化直接导

致劳动年龄人口减少、劳动力市场规模萎缩;对资本产出比的负面影响虽不明显,但显著降低了全要素生产率。二者都使经济增长放缓。

进一步看,当人口老龄化进程加速推进时,它对经济增长则有可能产生更具冲击性的不利影响。这主要是基于以下几个方面的原因:其一,快速老龄化引起有效劳动供给迅速减少,一旦传统的劳动密集型产业优势快速消失,而一旦不能顺利实现结构转型,将导致经济增长速度较大幅度下滑;其二,虽然人口老龄化进程将有利于劳动节约型技术的进步,但从新技术的出现到其成为通用型技术往往需要花费大量的时间,在此期间,有效劳动减少对经济增长的负面效应如果不能被技术替代抵消,亦将对经济增长产生负面冲击;其三,快速老龄化将会使社会负担骤然增加,对整个宏观经济结构的平衡产生不利影响。

基于世界上122个中等收入和高收入经济体25年数据的实证分析表明,人口老龄化速度达到一定阈值后,对经济增长将产生更为明显的负面影响。考虑到未来一段时期我国人口老龄化的速度居于世界前列,根据相应的估计参数和人口预测数据推測,在其他条件不变的情况下,仅仅由于快速的人口老龄化,就可能使未来5年我国年均经济增长速度下降1个百分点左右。

应对与路径

人口老龄化是一个不可逆转的趋势。中央为此提出了“实施积极应对人口老龄化国家战略”,这是中央总揽全局、审时度势作出的重大战略部署。综合考量,实施积极应对人口老龄化国家战略的关键是通过深化改革,不断提升劳动年龄人口劳动生产率,形成适应人口老龄化趋势的可持续的经济增长方式,这是老龄化社会保持社会进步的更重要动力。

要看到,对于很多发达国家而言,人口转变过程是自然的、无须政策干预的,因此人口老龄化也是一个渐进的、缓慢的过程。在这种情况下,根据资本和劳动相对价格的变化,依靠市场机制的自发调节机制,就可以形成与老龄化社会相适应的经济增长方式。然而,我国快速的人口老龄化进程,大大压缩了人口红利的窗口期,很容易从供给侧和需求侧共同对经济发展形成冲击性影响,而且难以通过自发的机制实现结构变化,必须辅之以经济发展政策的干预和诱导。具体来说,有以下几个重点需要把握:

第一,推动劳动节约型技术的应用。老龄化社会对经济发展的直接冲击就是劳动力市场规模的不断缩小,因此鼓励劳动节约型技术的应用在经济发展政策中有着至关重要的作用。需要注意的是,劳动节约型技术的应用必须辅之以与老龄化社会相适应的再分配体系,才能真正实现提升劳动生产率为社会和谐发展服务的目的。否则,就会出现收入差距扩大、与老龄化相关的贫困加剧等不利局面。

第二,形成与老龄化社会相适应的劳动力市场制度。在劳动年龄人口逐渐减少的情况下,推动形成更具弹性的劳动力市场和更广泛的就业,对于缓解人口老龄化带来的冲击有着积极的作用。这一点已经被德国等很多较早进入老龄化社会国家的经验所证实。同时,还要针对女性劳动参与率不断下降的情况,通过打击就业歧视、补贴生育、加强托幼公共服务等措施,加大力度鼓励女性的劳动参与。

第三,尽快完善退休制度和养老保险制度。延长退休年龄,既可以提高老年人口的劳动参与率,也可以缓解养老金支付的压力;在平均预期寿命不断增长的情况下,建立养老金领取弹性制度,即早领低水平、晚领高水平,既可以满足不同劳动者的个性化需求,也可以更充分地开发有就业意愿的老年人力资源。而从养老保险制度的改革看,要尽快实现养老保险制度的全国统筹,提升基本养老金待遇的公平性和可持续性。可考虑将现有制度整合成个人缴费相关的养老金、单位补充养老金、个人养老储蓄等多个层次叠加的老年收入保障体系。同时,通过提高养老保险的统筹层次,不断提高养老资源使用效率,增强系统的可持续性,从而更好地积极应对人口老龄化。

(作者系中国社会科学院习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心研究员)

新发展阶段推动高质量发展的必然要求

“以推动高质量发展为主题”,是“十四五”时期我国经济社会发展的指导方针和主要目标,这也为如何实施积极应对人口老龄化国家战略提供了重要指引。新发展阶段是全面建设社会主义现代化国家、向第二个百年奋斗目标进军的关键“窗口期”,实施积极应对人口老龄化国家战略是我国在实践中不断探索出的中国道路,是新发展阶段推动高质量发展的必然要求,对“十四五”时期和更长时期我国经济社会持续健康发展具有重大和深远的意义。

积极应对人口老龄化是基于我国人口老龄化发展态势所采取的重要战略行动。面向未来发展,中央从我国实现人口均衡发展最需要关注的“少子老龄化”等问题入手,提出了“十四五”时期实施积极应对人口老龄化国家战略的具体路径和任务。

第一,从国家战略高度将积极应对人口老龄化融入各项规划和政策。在积极应对人口老龄化上升为国家战略之后,应对人口老龄化的战略格局和行动视野有了新的要求和标准。一方面,积极应对人口老龄化需要站在国家战略的高度,立足新发展阶段,高效统筹各个领域、各个部门的具体行动,协调部署和规划积极应对人口老龄化的重点任务和主攻方向。整体公共政策体系和各部门具体行动都应有积极应对人口老龄化的视角。另一方面,积极应

制定人口长期发展战略,优化生育政策,以“一老一小”为重点完善人口服务体系,促进人口长期均衡发展。

——摘自《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》

本版编辑 欧阳优

