

· 学习贯彻党的十九届五中全会精神笔谈 ·

## 实施积极应对人口老龄化国家战略

蔡 昉\*

党的十九届五中全会提出，实施积极应对人口老龄化国家战略。人口长期均衡发展是关系中华民族生存与发展的大问题。由于人口因素对经济社会发展路径和成效具有重要影响，人口均衡发展也是实现中华民族伟大复兴中国梦的必要保障。“十四五”末，我国60岁及以上人口将接近三亿人，人口老龄化相关的问题将成为人民最关心最直接最现实的利益问题。在“十四五”及以后的一段时间里，我国发展有一系列需要克服的风险挑战，存在于劳动力数量和素质、增长速度合理区间、养老保险可持续性、居民消费潜力、涉老产业发展等与人口均衡状况相关的领域。从以人民为中心的发展思想出发，结合我国人口发展的阶段特点，解决一系列经济社会发展问题的着眼点，都可以统一在积极应对人口老龄化这个大战略框架之中。

### 一 “十四五”期间老龄化挑战日趋严峻

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。在不同的发展阶段上，人口问题具有不尽相同的性质，也给经济社会各个方面带来特殊的挑战。在“十四五”期间，我国将延续低生育水平下人口增长递减的趋势，甚至有可能提前迎来人口的峰值和负增长。这个趋势将在以下方面带来严峻且影响长远的挑战。

首先，低生育率和低人口增长率皆呈现不可逆的趋势。早在20世纪90年代初，我国的总和生育率就降低到了2.1的更替水平之下。根据全国人口普查和人口抽样调查数据计算，2000年第五次全国人口普查时的总和生育率为1.22，2005年全国1%人口抽样调查时为1.33，2010年第六次全国人口普查时为1.18。即便考虑可能存在的误差，我国的生育率水平不仅显著低于世界平均水平（2.41），也低于高收入国家平均水

---

\* 蔡昉，中国社会科学院，电子邮箱：caifang@cass.org.cn。

平(1.60)和中等偏上收入国家平均水平(1.90)<sup>①</sup>。2004年以来,我国的人口自然增长率一直保持在6‰以下。2014年和2016年分别实行“单独两孩”和“全面两孩”政策之后,我国的人口出生率和人口自然增长率仅出现了小幅回升,随后再次进入下降轨道。2019年我国的人口自然增长率为3.34‰,是除1960年外新中国历史上最低水平。“十四五”期间,我国人口增长将逐年减速,人口总量向峰值趋近,老龄化进程明显加快。人口因素对经济、社会、民生诸多方面的严峻挑战将在这一时期显现。

其次,人口抚养比提高导致经济增长速度持续减缓。2012年开始15~59岁劳动年龄人口进入负增长,2014年开始15~64岁人口进入负增长。人口抚养比与之同步提高,老龄化明显加速。这种人口因素导致每年新增劳动力大幅度减少;劳动力的老龄化降低平均受教育水平;资本过快替代劳动力导致投资回报率下降;劳动力转移减速致使资源重新配置空间缩小,相应减慢劳动生产率的提高速度。由此估算,国内生产总值(GDP)潜在增长率从2010年之前的10%左右,降低到“十二五”期间的7.6%和“十三五”期间的6.2%,预计“十四五”期间进一步下降到5.5%左右。

第三,人口老龄化给一系列政策的实施带来不利影响。受老年群体的人口特征影响,加速老龄化的过程中通常会出现三个“递减”现象。第一是劳动参与率递减。渐进式延迟退休政策难以如期推进,甚至很多劳动者尚未达到退休年龄便实际退出就业市场,这加剧了劳动力短缺趋势,加大了养老金支付的压力,也降低了老年人的收入水平。第二是人力资本增速递减。由于年龄越大受教育程度越低,不仅增加了实施延迟退休政策的难度,也使一部分年龄偏大的劳动者在就业市场上处于劣势地位,就业能力和劳动者技能难以适应新科技革命和产业结构优化升级的要求。第三是收入水平和消费能力递减。这意味着老龄化可能产生新的致贫因素,也妨碍我国利用庞大人口数量发挥超大规模的市场优势,使居民消费潜力难以充分挖掘。

## 二 积极应对人口老龄化需要实施国家战略

2019年,我国65岁及以上老龄人口达1.76亿,占世界同年龄组人口的23.0%,大大高于我国总人口的世界占比(18.2%)。未富先老、快速老龄化和超大规模老年人口等特征,将是我国在很长一个时期的重要国情。首先,快速老龄化对人口均衡发展产生冲击。与“十三五”末相比,“十四五”期间65岁及以上人口的抚养比将提高

<sup>①</sup> 世界、高收入国家和中等偏上收入国家生育率均为2018年数据。

3.3 个百分点，到 2035 年将提高 15.6 个百分点，达到 32.7%<sup>①</sup>。其次，作为发展中国家，未富先老的最大挑战是人均养老资源不足。即使在发达国家，深度老龄化也造成养老负担不堪重负，养老金支出占 GDP 的比重，日本为 9.4%，意大利为 16.2%，法国为 13.9%<sup>②</sup>，降低替代率成为弥补养老金缺口不可避免选项。2019 年我国基本养老保险基金支出占 GDP 比重虽然只有 5.3%，但由于未来的老龄化速度将显著快于上述国家，养老金支出的压力必然加大。最后，老龄化问题是很多潜在经济社会风险背后的爆点。老龄化减缓经济增速是一种可以预见的“灰犀牛”事件，而在某个意想不到的时刻，某种突发危机还会触发相关的“黑天鹅”事件。

“十四五”期间我国将逐渐步入中度老龄化社会，老年人口的年龄结构相对年轻，由于年龄结构变化的历史因素，65 岁及以上人口增长在“十四五”期间会出现一个短暂的放缓。因此，养老资源需求特别是护理需求的压力还不突出，给我们留出一定时间进行制度建设和资源调动。然而，这个“暂停”十分短暂。例如，70 岁及以上人口占 60 岁及以上全部老年人口的比重，2020 年为 39.9%，2025 年即达 44.3%，随后一段时间的提高速度相对平缓，而到 2040 年则大幅度提高到 55.2%<sup>③</sup>。因此，必须珍惜并利用好“十四五”这个时间窗口，在国家战略框架下做足做好积极应对的准备。

### 三 应对人口老龄化战略的若干紧迫任务

积极应对人口老龄化战略涉及生育政策、退休制度、教育和培训体系、社会养老保险模式、收入分配格局、老年服务产业发展等一系列与人民日益增长的美好生活需要相关的领域，《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》对此做出了全面部署，与之相连的改革和发展任务需要进行顶层设计、系统集成、协同推进。以下政策领域和制度建设任务应该在“十四五”规划中具有重要的优先序。

首先，按照优化生育政策、增强生育政策包容性的部署，推动人口生育率向更均衡水平靠近，减缓人口增长率的下降趋势。按照一般规律，我国的总和生育率很难再

① 参见 <https://population.un.org/wpp/Download/Archive/Standard/>。

② 来自经济合作与发展组织（OECD）统计数据库，参见 <https://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=30197>。日本、意大利和法国均为 2015 年的数据。

③ 参见 <https://population.un.org/wpp/Download/Archive/Standard/>。

回到2.1的更替水平，但是，尽可能与经济发展阶段相匹配，如回升到更接近1.8的水平，仍可产生有利于人口长期均衡发展的效果。因此，“十四五”应稳妥推进生育政策改革，尽快实现家庭自主生育。与此同时，也要推进配套的公共服务体系建设，降低养育孩子的家庭成本，形成育儿友好型的社会环境，提高家庭生育意愿和养育子女的能力。

其次，从设计养老金支付方式和加强在职培训等方面入手，提高老年人的实际劳动参与率，出台延迟法定退休年龄的时间表路线图。养老金支付方式的设计重在增强老年人劳动参与的积极性和延迟退休的有利性，加强在职培训着眼于提高老年劳动力的劳动技能和就业能力。在从这两个方面提高实际劳动参与率的前提下，渐进式延迟（法定）退休年龄就更加人性化，最大限度达到政策意图和个人意愿的激励相容。

第三，建立健全尊老敬老事业、养老产业和老年服务产业发展的政策扶助体系，调动全社会资源和积极性，构建老年友好型社会。特定人口年龄结构的形成，是以往所实施相关政策和路径的结果，因此，很多有助于应对老龄化的事业和产业，具有公共品的性质，需要政府提供真金白银的政策扶持。此外，既然人口老龄化是不可逆的趋势，未来的经济社会发展都应该立足于利用老年人力资源和满足老年人的需求。因此，相关涉老产业的发展作为老龄化社会的新经济增长点，应该成为产业政策的重点扶持领域。

最后，基本公共服务供给体系应充分考虑人口老龄化不断加速和加深的因素，做到供给的均等化和社会保障给付的可持续。社会养老保险资金应在缴费的基础上，开辟更广泛的资金筹措来源，包括保持养老基金的保值增值、提高国有资产划拨充实社保基金的制度化和机制化水平，确保在抚养比进一步提高情况下养老金可持续支付。尽快建立长期护理保险制度，切实做到老有所养、老有所护。加强执法力度消除就业市场的年龄歧视，提高有能力、有意愿工作的老年人的实际劳动参与率。

（责任编辑：西 贝）