

老龄化社会对民生建设的挑战

宋晓梧*

【摘要】 坚持在发展中保障和改善民生是党的十九大报告提出的新时代中国特色社会主义基本方略之一。要多谋民生之利、多解民生之忧，在发展中补齐民生短板、促进社会公平正义。必须强化民生兜底保障，积极应对人口老龄化，做好人力资源与就业、养老保险、老年康养、儿童福利和社会消费机构的挑战。

【关键词】 老龄化 民生建设 挑战

按照国际通用的划分指标，当一个国家或地区65岁及以上人口占比超过7%时，意味着进入了老龄化社会；超过14%时，进入深度老龄化社会；若超20%，则为超老龄社会。

截至2018年末，中国60岁以上的人口高达2.49亿人，占总人口的17.9%；65岁以上人口占总人口的11.4%；15岁及以下人口有2.38亿人，低于老龄人口。目前中国已经步入了中期老龄化社会。据2018年12月世界银行发布的《中国养老服务的政策选择：建设高效可持续的中国养老服务体系》报告，预计到2027年，中国65岁及以上老年人口比例将从2002年的7%上升到14%，进入深度老龄化。到2050年，中国65岁及以上人口占总人口比重将达到26%。

一、中国老龄化社会的特点

新中国成立后的20世纪50年代，中国出现了第一个生育高峰，人口爆炸式增长后20世纪80年代又采取严厉的计划生育政策，加速了人口老龄化的到来，给中国社会民生建设带来了巨大压力。与其他国家相比，中国老龄化具有两个显著特点：（1）基数大、速度快。据联合国预测，1950年至2000年期间，世界老年人口增长176%，我国增长217%；2000年至2025年期间，世界老年人口增长90%，我国增长111%。据美国人口普查局的统计和预测，65岁以上老年人比重从7%上升到14%所经历的时间，法国是115年，瑞典是85年，美国是66年，英国是45

* 宋晓梧，中国经济体制改革研究会原会长。

年，日本是30年，而中国不到25年。(2)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，而且建立了较健全的养老保险体系。例如，美国1935年建立社会保障体系，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（1971年，2272美元）。中国的老龄化是在人均国民收入较低的情况下出现的（1999年，873美元），我国在经济还不够发达的时期就要面对快速老龄化问题。

二、挑战一：人力资源与就业

1. 人力资源：从大国转向强国。中国正在从人力资源大国向人力资源强国转变。这个阶段，提高劳动力素质和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。根据《中国人才发展报告2017》的数据显示，高级技术人才占比，日本为40%，德国为50%，中国只有5%，中国高级技工缺口达上千万。我国于上个世纪50年代制定退休年龄，其中退休年龄男性为60岁，女性为55岁，然而目前我国国民的平均寿命比20世纪50年代提高了20至30岁。因此，如何使退休人员发挥潜力方面可挖掘的余地很大。

2. 劳动就业：从总量转向结构。从劳动就业来说，中国从就业总量压力转向结构压力。过去每年上千万的新增劳动力，高的时候将近2000万新增劳动力，现在新增劳动力每年减少200万至300万。就业总量压力并不大，但是结构调整的压力现在非常大，特别是低劳动力成本竞争转向创新发展的压力非常大。据国家统计局数据显示，2011年以来，中国15岁至59岁劳动人口数量在持续减少，至2018年的短短7年间少了近4000万劳

动力。随着结构的调整，包括以制造业为主向服务业为主的结构性转变，包括经济发展中的产业结构、技术结构的调整，都对劳动力结构调整提出了新要求。因此，稳就业仍然是当前中国经济的头等重要问题。

三、挑战二：养老保险

截至2017年末，中国参加基本养老保险的人数为9.15亿人，其中城镇职工基本养老保险覆盖4.03亿人（退休人员1.1亿），参加城乡居民基本养老保险的人员5.13亿人。2017年基本养老保险收入4.7万亿元，支出4万亿元，累计结余5万亿元。总体情况可以，但分省看，一些地方职工养老保险已出现当年收不抵支的情况，分阶段延迟退休年龄应提上议事日程。

1. 尽快实现职工基本养老保险全国统筹。从全国的情况看，我国养老抚养比已经从比较高的3.16:1降到2.88:1，不到3个在职人员养1个退休人员。有的省份情况比较严重，比如说黑龙江，1.26个在职人员养1个退休人员（2017），这要求尽快实现职工基本养老保险的全国统筹。党的十九大报告提出，“完善城镇职工基本养老保险和城乡居民基本养老保险制度，尽快实现养老保险全国统筹。”2018年6月，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》（国发〔2018〕18号），职工基本养老保险全国统筹迈出第一步。《通知》要求，抓紧制定养老保险全国统筹的时间表、路线图，这对于建立全国统一的劳动力市场，为不同地区企业提供公平、平等的竞争环境，同时发挥社保大数法则作用，举全国之力抵御老龄化风险具有重大意义。要尽快实现统一缴费率、统一缴费基数、统一征收机构、统一划拨国有资本偿还隐性债务。

经济转型的过程中，企业在发展过程中也感到社会保险缴费的压力较重。为此，在经济下行压力加大的背景下适当减轻企业的社会保险缴费率。今年全国“两会”提出，各省可以把养老保险中企业缴费率降到16%。随着缴费率的降低、在职人员减少、退休人员的增加，重点在于将原先现收现付转到个人账户积累，实现统账结合的半积累模式；同时，国有资本偿还社保债务应该抓紧实施，这只有在全国统筹的情况下才能办好。

2. 构筑多层次职工养老保险体系。要建立多层次的养老保险体系，不能把所有的责任都压在政府身上。要大力发展个人储蓄（自愿投保，市场营运）、企业年金（部分强制，税收优惠个人账户，市场营运）、基本保险（法定强制实施，统账结合，费改税）。


四、挑战三：老年康养体系

养老保险必定涉及到康养体系。2017年，国务院印发《“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划》，提出“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%”。同时，也可以发展“互联网+养老”，不断创新老年康养新模式。2017年《关于运用政府和社会资本合作模式支持养老服务业发展的实施意见》指出，鼓励政府将现有公办养老机构交由社会资本方运营管理。支持机关、企事业单位将所属的度假村、培训中心、招待所、疗养院等，通过PPP模式转型为养老机构，吸引社会资本运营管理。鼓励商业地产库存高、出租难的地方，通过PPP模式将存量厂房、商业设施及其他可利用的社会资源改造成养老机构。

五、挑战四：儿童福利体系建设

在老龄化社会中，应特别重视儿童福利体系的建设，从而为老年人提供更好的环境。针对家庭保障功能弱化、生育政策调整以及人口流动性加大等特点，应大幅提高我国儿童福利在社会保障中的地位。要以满足儿童保护需求为重点，加强国家保护、家庭保护、社会保护和司法保护等保护型福利制度安排，加快建立与我国经济社会发展水平相适应的儿童福利体系。当前的重点人群是农村的留守儿童、随农民工进城儿童、城镇低收入儿童家庭。为此，要扩大儿童保障范围，分类设立儿童津贴标准，完善大病救助，为重病儿童提供补助；加大政府投入力度，引导社会慈善力量投入，完善儿童福利行政管理体系。

六、挑战五：消费结构

老龄化社会中消费结构必然发生变化，老年人消费占比大幅度提升。“旅游老人”“候鸟老人”“学习老人”带来大规模的新消费机遇。比如，在医疗消费方面，卫生部卫生统计信息中心一项研究报告提出，即便是按1998年的医疗实际费用支出计算，人口老龄化带来的医疗需求量负担到2025年将增加47%，如果考虑到各年龄组的医疗费用按GDP年增长率同比增长，我国医疗需求量费用到2025年将达到6万亿元以上，占当年GDP的12%左右。此外，中国“4:2:1”人口结构快速步入深度老龄化的阶段，对房地产的发展前景也有一定的影响。

（责任编辑：王大鹏）