

老龄化社会的中国：增长与养老

迟福林 | 中国（海南）改革发展研究院院长



- ◆ 中国目前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，增长与养老的结构性矛盾，开始成为中国转型发展的基本性问题。
- ◆ 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。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重大任务。

作为一个拥有近14亿人口的大国，中国人口结构的历史性变化，带来一系列深层次的结构性矛盾和挑战。如何在老龄化社会中有效释放经济转型升级蕴藏的增长潜力？如何通过结构性改革有效应对老龄化给经济增长带来的挑战？如何在经济增长中妥善解决好数亿人的养老保障问题？这已成为进入老龄化社会的中国迫切需要解决的重大问题。

一、老龄化社会的中国正面临着增长与养老的结构性矛盾

中国目前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，增长与养老的结构性矛盾，开始成为中国转型发展的基本性问题。

* 本文系作者2019年3月30-31日“老龄化社会的中国——2019中挪社会政策论坛”上的主题发言。

（一）中国面临着人类历史上前所未有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5-10年仍然有10%-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%-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%。

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前所未有。比如，按2010年美元不变价计算，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，德国的人均GDP为18000美元，美、日的人均GDP分别高达29000美元和38000美元^①。中国“未富先老”，迫切需要走出一条经济增长与养老保障的平衡之路。

（二）人口结构的历史性变化成为中长期增长的重大挑战。2013-2018年，中国劳动力人口数量累计减少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^②。同时，中国劳动力老化趋势明显。《中国统计年鉴2018》数据显示：过去7年，中国50-64岁劳动人口占劳动力人口总数的比重提高了3.3个百分点，单位劳动产出增速则下降了2.3个百分点^③。

（三）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。保守估计，到2030年，中国老年人口消费规模将达到18万亿元人民币，到2050年达到61万亿元人民币^④。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、水平不高的矛盾相当突出。例如，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百万^⑤，家政养老看护服务和社区日间照料的缺口率分别超过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重大任务。

（四）人口结构变化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；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，将面临着推进减税降费与扩大涉老支出的两难选择。

二、老龄化社会的中国需要以结构性改革破解增长与养老的结构性矛盾

近14亿人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。

（一）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。（1）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。（2）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、学前教育等鼓励生育的政

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。(3) 尽快让农民工成为历史。争取到2020年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。

(二) 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，尤其是放开了社会资本投资养老机构的准入。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，才能适应多元化、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。(1) 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。例如，尽快实现不同所有制养老机构在财政补贴、税收、贷款、土地、人才、政府采购等政策，以及水、电、气价格等方面的平等待遇。(2) 在养老和医疗领域尽快引入国际先进标准。例如，欧盟28国已有20国对药品增值税实行了优惠税率。建议未来2年把药品进口增值税税率降至6%；在对进口抗癌药、对国内生产治疗癌症、罕见病、糖尿病、乙肝、急性白血病等药品重要原料实施零关税的基础上，对癌症诊断和治疗的进口设备尽快实行零关税，进一步降低癌症治疗的成本。(3) 深化公办养老机构改革。例如，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。

(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。同时，推进养老金结构调整，在强化作为第一支柱的基本养老金制度的同时，尽快建立和完善作为第二支柱的企业补充养老制度和作为第三支柱的个人储蓄养老金制度，以此降低第一支柱与公共财政的压力。

(四) 在协调区域、统筹城乡中拓展宏观政策空间。随着劳动力全国范围内流动，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，造成人口老龄化的“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”。2016年，中国农村老龄化水平已达15.4%，高出全国平均水平2个百分点以上；2017年，广东65岁及以上人口占比仅为7.7%，而重庆、辽宁等地已高达14%以上^⑥。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。例如，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，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；以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础养老金全国统筹。

三、关键是发挥政府、社会与企业的作用，尽快形成应对老龄化挑战的合力

在快速的老龄化进程中，14亿人的大国既要增长又要养老的双重战略任务，离不开多方的共同参与。这就需要在政府“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，形成三方合力。

(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支柱作用。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。(1) 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从当前的10%左右提升到20%左右。(2) 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。(3) 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。

(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，中国当前民营养老机构占比仅为46%，需要吸引更多的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。

(三) 突出中国养生养老文化传承，形成养生养老传统与养生养老服务技术创新的强大合力。在老龄化加快趋势的同时，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。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。在发挥科技力量的同时也要看到，中国应对老龄化挑战有着传统优势。比如，中医擅长于“治未病”“促保健”。建议把某些传统养生养老

服务纳入政府采购目录以及医保目录。采取措施，大力支持中医药事业传承创新发展，充分发挥传统医学在应对老龄化中的特殊作用。

2018年10月16日，习近平主席在与挪威国王哈拉尔五世会谈时专门提到，他“对挪威发达的福利社会留下了深刻印象”。应当说，挪威在增长与养老的齐头并进、协调发展方面积累了多方面的宝贵经验，也取得了比较好的效果。挪威在1977年进入老龄化社会后，GDP仍保持了年均2.5%的增长，比其他高收入国家进入老龄社会后的平均增速快1个百分点。为此，借鉴挪威养老服务的经验，开展中挪在养老服务的合作，对进入老龄化社会的中国将产生积极影响。

自2002年中改院和挪威城市区域研究所开始合作以来，至今已有17个年头。在挪威驻华大使馆的支持下，双方共同举办的“中挪社会政策论坛”已成为中挪两国社会政策领域专家学者的重要学术交流平台，一系列研究、研讨成果不仅产生了一定的政策影响，还产生了广泛的社会影响。今天，我们共同召开以“老龄化社会的中国”为主题的第14届中挪社会政策论坛，就是希望汇聚各位专家智慧，借鉴挪威等国丰富经验，深入研究中国老龄化社会的基本问题。我相信，在各位共同参与下，本次论坛能够取得重要成果，并对解决老龄化社会的突出矛盾，产生积极广泛的影响。

① 根据世界银行数据库相关数据测算。

② 雷嘉：《绿皮书仍预测中国总人口将在2028年左右出现负增长》，北京青年报，2019年1月4日。

③ 根据《中国统计年鉴2018》与世界劳工组织统计数据库相关数据测算得出。

④ 《了不起的老年人：2030年其总消费或将达18万亿元》，新华网，2018年12月29日。

⑤ 《实际数量不足100万，养老护理专业人员缺口怎么填？》，工人日报，2016年7月5日。

⑥ 根据《中国统计年鉴2018》测算。

(责任编辑：杨 婷)