

# 以结构性政策与制度安排应对高龄少子化挑战

迟福林\*



- ◆ 实行“选择性退休”的实质是把退休年龄选择的自主权交给个人，同时通过养老金调整机制强化对个人自主选择“延迟退休”的有效激励。在退休年龄、领取养老金的年龄、领取养老金的比例、继续就业等方面，鼓励根据自身情况自主选择不同的退休年龄和养老金领取方案。通过选择性退休的结构性政策和制度安排，使得个人自主选择延迟退休成为常态，从而对缓解劳动力不足、推动人口数量红利向人口质量红利转变起到明显作用。
- ◆ 建立健全以“一老一小”为重点的人口服务体系，应进一步打破养老服务相关的行政与市场壁垒，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；在养老和医疗领域引入国际先进标准，提高医疗和养老服务供给的质量；加大对社区养老服务的政策支持与财力投入力度；加大普惠性的托育服务供给，通过规划引导、标准设置、税收支持等政策和制度安排，引导社会力量发展安全、放心、有质量的托育服务新模式、新业态。

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。积极应对老龄化已经与科教兴国、乡村振兴、健康中国等并列为最高层级的国家战略。当前，中国经济结构和社会结构的变化调整正处于关键节点。人口结构变化深刻影响着经济高质量发展的进程。

## 一、中国高龄少子化趋势是不是已经“固化”？

未来10年，中国仍将处于人口老龄化较快发展的阶段，同时低生育率正在成为重大挑战。当前，需要讨论的是，这样一个变化趋势

\* 迟福林，中国(海南)改革发展研究院院长。本文系作者在2021年9月23日中国(海南)改革发展研究院和挪威城市区域研究所合作举办的2021中挪社会政策论坛上的开幕致辞。

是不是已经“固化”?还是具有一定“动态”变化的空间?笔者认为,与日本、韩国等高龄少子已经“固化”的趋势有所不同,中国的高龄少子化趋势仍有动态变化的某些特点。主要表现在,相当一部分群体有生育二胎、三胎的意愿,但是养育成本逐年加大带来“生不起”的突出矛盾。如果未来10年至20年,通过有效的社会政策,如延迟政策,使延迟退休年龄常态化,同时采取生育、养育、教育等一揽子的结构性支持政策和制度安排,中国高龄少子化的趋势有可能得到一定程度的缓解。

## 二、应对高龄少子化的关键在于相应的结构性政策与制度安排

一是退休政策与制度安排。2021年,中国(海南)改革发展研究院提出“选择性退休”的政策建议,即以延迟退休为目标,在一定年龄区间内由个人自主选择退休年龄。挪威“选择性延迟”政策把“选择性”和“普惠性”有机结合,兼顾了公平与效率。实行“选择性退休”的实质是把退休年龄选择的自主权交给个人,同时通过养老金调整机制强化对个人自主选择“延迟退休”的有效激励。在退休年龄、领取养老金的年龄、领取养老金的比例、继续就业等方面,鼓励根据自身情况自主选择不同的退休年龄和养老金领取方案。通过选择性退休的结构性政策和制度安排,使得个人自主选择延迟退休成为常态,从而对缓解劳动力不足、推动人口数量红利向人口质量红利转变起到明显作用。中国(海南)改革发展研究院提出“选择性退休”的建议,得到了决策层的重视,并产生了积极影响。

二是支持生育、养育、教育的结构性政策与制度安排。例如,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。同时,通过托育补贴、对雇佣育龄妇女在产假、育儿假期间产生的综合成本给予税收抵扣等企业税收支持、加强妇女儿童权益保护、提高基础教育均等化水平等结构性政策,提高家庭的生育意愿和养育教育能力。若这些结构性政策出台,给“不是不愿生,而是生不起”的群体以保障,将对提高生育率产生积极影响。

三是实行积极就业的结构性政策与制度安排。比如,借鉴挪威立法保障老年人就业的经验,为促进老年人就业提供立法保障,并为老年劳动者就业提供良好的政策环境和社会环境。

## 三、如何建立健全以“一老一小”为重点的人口服务体系

以“一老一小”为重点完善人口服务体系,发展普惠托育和基本养老服务体系,已成为中国的国家战略之一。从现实看,完善人口服务体系,需要进一步加快以养老服务为重点的服务业市场开放。人口老龄化进程的加快,带来“银发经济”产业发展的巨大空间。但是,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。目前,虽然已出台相关政策,但实施力度不够。从实际看,应进一步打破养老服务相关的行政与市场壁垒,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;在养老和医疗领域引入国际先进标准,提高医疗和养老服务供给的质量;加大对社区养老服务的政策支持与财力投入力度;加大普惠性的托育服务供给,通过规划引导、标准设置、税收支持等政策和制度安排,引导社会力量发展安全、放心、有质量的托育服务新模式、新业态。

(责任编辑:杨婷)