

亚行对中国老龄化问题的分析与建议

近期亚洲开发银行对我国面临的老龄化问题进行了专题研究,在借鉴相关国际经验的基础上,提出适当延长退休年龄、加快养老金体系改革、构建全民养老服务体系、优化劳动力市场结构等政策建议,以应对老龄化问题对我国经济社会可持续发展带来的挑战。

中国人口老龄化问题

(一)人口老龄化趋势加快

改革开放30多年来,低人口抚养比(总人口中非劳动年龄人口数与劳动年龄人口数之比)和巨大的人口红利有力地推动了中国经济社会的发展。1978年至2005年间,中国的劳动适龄人口数量从4亿增加至8亿,带来的人口红利每年为GDP增长贡献约2个百分点。然而由于预期寿命的提高和独生子女政策导致的低生育率,使中国人口老龄化速度正日益加快,劳动适龄人口在2011年达到9.4亿峰值后开始持续下降。据亚行测算,随着劳动人口开始缩减,中国的人口红利已于2011年耗尽,预计到2020年人口抚养比将攀升至18%(目前高收入国家中,日本人口抚养比为39%,韩国为13.4%,新加坡为13.2%,美国为20.4%)。预计到2050年,中国60岁以上老年人口占总人口比重将从2010年的12%升至33%,届时中国将成为全球老龄化程度最高的国家之一。

(二)老龄化对养老保障体系带来巨大压力

中国的养老保障体系还不健全,相关的服务和财政支出水平大大落后于发达国家。如目前中国公共医疗卫生支出约占GDP的2.2%,而经合组织(OECD)国家的平均水平为6.3%(亚行参照世行的公共医疗卫生支出统计口径测算得出,主要包括中央政府和地方政府预算中用于公共医疗卫生的经常性支出和资本性支出、国外贷款和赠款相关支出以及社会医疗保险基金等),其中仅长期护理一项就占到2.5%。由于大部分的养老基本公共服务由地方政府承担,老龄化趋势对完善现有的财力保障机制提出了迫切要求。尤其是与城市相比,农村地区人口抚养比更高,社会保障体系覆盖范围更小,老年人护理设施更为缺乏。目前,大约85%的农村老龄人口不得不依靠传统的家庭养老模式。

(三)老龄化对产业发展模式带来严峻挑战

一方面,老龄化将使中国的廉价劳动力更加紧缺,导致劳动密集型产业平均工资水平的持续上涨,从而逐渐削弱中国在劳动密集型产业的传统比较优势和国际竞争力。另一方面,由于对人力资本投入不足及现行的户籍和社会保障政策限制,造成现有劳动力结构高端化不足、劳动力市场化程度不彻底,导致中国

在人口老龄化的过程中未能迅速在知识密集型产业形成新的发展比较优势,从而延缓了中国向高收入国家迈进的步伐。

应对人口老龄化的相关国际经验

(一)建立养老服务体系

国际经验表明,将养老服务纳入一般的医疗保障体系往往导致资源利用效率低下,造成普通医院入院率过高及治疗成本上升等诸多问题。因此,许多国家建立了养老院、日托中心及入户护理服务等较为独立的养老服务体系。如丹麦通过提供入户护理服务的方式,不仅提高了养老服务的质量,还减少了医院30%的床位占用。此外,由于政府职能和社会保障架构不同,各国的老年护理体系融资渠道也不尽相同。德国、法国和荷兰依托社会保险基金为老年护理体系提供资金,而北欧国家政府在提供资金和相关养老服务中发挥着关键作用,主要通过税收收入支持老年护理体系。

(二)推动私营部门提供养老服务

从OECD国家经验来看,政府与私营部门在养老服务的提供过程中均起到了重要作用,但承担的角色不同。政府与私营部门都可投资兴建养老院等养老设施,以满足不同收入阶层的养老需求。但从趋势上看,政府正从养老服务供给者向购买者和监管者转型,不仅将一些国有养老设施交由私人经营,还以

税收减免和发放补贴的方式鼓励私营部门参与提供养老服务。

(三) 加大对人力资本的投入

为应对劳动力缩减,发达国家在人口老龄化的过程中通常通过加大对人力资本的投入来提高劳动力素质和提升科技创新对经济增长的贡献度,以实现经济增长方式从依靠资本积累与劳动力投入向依靠知识技术及提高生产率转变。此外,为弥补劳动力不足,许多发达国家都适度放宽了对国外劳动力的限制政策,如近期日本宣布每年吸引20万外国劳工的计划。发达国家还根据人口寿命的增长提高退休年龄,部分国家已将退休年龄提高到67岁。

亚行关于中国应对老龄化问题的相关政策建议

(一) 适当延长退休年龄

目前,中国的男女预期寿命分别为74和77岁,但退休年龄依然执行1950年的相关规定。中国可根据人口

预期寿命的变化,适当提高退休年龄,并在城市地区逐步实现男女同龄退休。这既有利于提高劳动力供给水平,也有利于增强养老金体系的财务可持续性。为减少改革阻力,可在部分地区先行试点自愿延长退休年龄政策,再逐步推广至全国。

(二) 加快养老金体系改革

一是完善基础养老金的社会统筹制度,并通过税收、财政转移支付及社保基金等渠道提供资金支持。二是完善现有的养老保险个人缴纳制度,进一步做实个人账户,提高养老金替代率(养老金水平与退休前工资水平的比率)。三是鼓励发展各类商业性的养老基金。由于养老金体系的健康运行与金融领域改革紧密相关,应适当放宽对养老基金的投资和监管限制,以提高回报率。同时,可针对特困老人、伤残老人等社会脆弱群体的需求单独增加养老金补贴,以提高其参保能力。

(三) 构建全民养老服务体系

一是加大对养老护理体系的资金投入,进一步扩大医疗保险覆盖面,加大养老院、住家护理机构和老人日托中心等养老设施的建设力度。二是改善长期护理行业的工作条件,培养长期护理专业人员。三是为养老服务产业发展提供适当补贴,鼓励私营部门参与长期护理体系发展。

(四) 优化劳动力市场结构

一是加快户籍制度改革,逐步实现社保的跨区域转移,提高劳动力的流动性和劳动力市场弹性,优化劳动力在不同产业和地区间的分配。二是加大对人力资本的投入,提高接受普通及职业高中教育人数比例,尤其是针对留守儿童辍学问题,政府应通过提供相应补贴来帮助留守儿童完成高中教育。三是逐步开放健康护理等特定产业的劳动力市场,吸引国外劳动力来华提供服务,以满足国内市场需求。

(财政部国际财金合作司供稿)

责任编辑 黄悦



湖北竹山：环境整治 喜迁新居

朱本双 梁鹏 | 摄影报道

近年来,湖北省竹山县宝丰镇整合城镇旧住宅区环境综合整治工程项目资金2200余万元,全力打造“设施完善、生态宜居”的精品集镇,对邓家湾、草房街、北大街、侯家湾、二道河、陈家沟等六大片区实施综合环境治理,使1208户居民受益,极大地改善了群众的居住条件。图为竹山县宝丰镇邓家湾片区居民正在粘贴门联,喜迁新居。