

人口老龄化： 从阶段性应急到常态化治理

顾严

按照65岁及以上人口占比超过7%或者60岁及以上人口占比超过10%的标准，我国已于2000年进入老龄化社会。从2000年第五次人口普查到2010年第六次人口普查的十年间，60岁及以上人口占总人口的比重以每年0.3个百分点的幅度在提高。2011年以来，这一幅度增加到每年0.5个百分点。2014年末，全国60岁以上和65岁以上人口的比重分别达到15.5%和10.1%。预计2025年前后，我国将进入65岁以上人口占比超过14%的老龄社会或老年型社会。2035年前后，我国将成为65岁以上人口占比超过21%的超老龄社会或高龄社会。

一、当前应对老龄化的主要思路及问题

全社会高度关注快速老龄化的形势，国家不断建立健全相关制度，并出台了一系列政策措施。不过，由于对老龄化的准备不足、认识视野偏窄且存在误区，现有的对策思路以阶段性的应急措施为主，体现为以下三条思想路径。

(一)强化社保筹资：加快扩面补缺口，大幅提升退休金——可持续性堪忧

第一条思想路径是：老龄化来了，我们没有足够的经济准备，即“未富先

老”，因此必须强化养老保险的筹资准备。可在2000年前后，刚刚经历亚洲金融危机，公共财力有限，于是“统账结合”的养老保险制度开始加快扩面，更多地依赖增加“新人”的缴费来弥补“老人”未缴费和“中人”缴费不足的问题。与此同时，为了应对不时强化的通货膨胀压力，保障老年人生活水平，已连续11年大幅提高退休待遇。

建立健全养老保险筹资机制，适度提高养老保障水平，都是老龄化条件下必然要采取的措施。然而，长期存在且不断扩大的个人账户空账，不利于养老保险的可持续性。靠提高覆盖率来增加缴费收入和弥补收支缺口，空间十分有限。目前城镇职工和城乡居民基本养老保险制度已全面覆盖，“扩面红利”基本上消失殆尽。在享受“扩面红利”的同时，没有明确补足个人账户空账的时间表和路线图，主要是根据基金年度平衡的需要进行财政补贴和国有资产划拨，“统账结合”变成了以统为主，个人账户资金为统筹账户所透支。尽管时有填补空账的专门投入，但缺乏长期考虑，目前累计补充的资金占空账总规模的比例依然很小。正是由于这种囫圇吞枣的状态，退休待遇的上调也容易染上“福利主义”的倾向，并非严格根据基

金账户长期运行的精算结果，而是主要根据缴费收入和公共财力的年度状况。表面上看，基本养老保险基金年度收支大体平衡、时有盈余，但空账的矛盾只是“潜伏”了。长此以往，矛盾不断积累，基金的可持续性问题一旦爆发将十分棘手。根据笔者预测，“十三五”时期，全国大部分省份都会出现职工基本养老保险年度缴费收入不抵养老金支出的状况。

(二)延缓人口老化：调整生育政策，酝酿延迟退休——实际效果有限

第二条思想路径是：老龄化速度太快了，需要采取措施延缓这一进程——调整生育政策是一种手段，意在降低当期的老年人口比重，提高未来的劳动年龄人口比重；延后退休年龄则是另一种手段，主要是从社会保险支付的角度减少老年人口、从社会保险供款的角度增加缴费人口、从就业的角度增加劳动力，以减轻社会养老的负担。

老龄化会导致劳动年龄人口的抚养负担加重，多生孩子尽管可以降低老年人口比重，但会提高少儿抚养比和总抚养比，加剧劳动年龄人口的负担，这与应对老龄化的政策方向背道而驰。尽管新出生的人口将来会成长为劳动力，但

这一效应要在15年甚至更长时间以后才能显现。而且，受到生育规律的限制，生育政策的调整很难产生立竿见影的效果。随着经济社会的发展，生育意愿和实际生育水平都呈持续下降的态势。这是基本规律，并不完全取决于政策的松紧。因此，即便生育政策理论上可以在短期内增加出生人口、降低老年人口比重，但实际影响十分有限。

延迟退休尽管有比较多的国际案例支撑，但强制施行的社会风险巨大。尽管我国已出台《社会保险法》，参加社会保险、缴纳社会保险费是法定义务，但义务和权利应该是对等的。人们在参加养老保险的时候，潜意识里就形成了一种隐含的契约：缴费并且缴足年限是义务，退休后享有相应的待遇是权利，退休年龄则是平衡权利与义务的最重要的参数。本来预期履行义务即缴费到50岁或60岁就能开始享受权利，但现在却被要求增加义务，同时在预期寿命一定的情况下肯定会损害权利，态度必然是反对。

（三）吸引社会力量：严控收费标准，限制盈利空间——不符合产业规律

第三条思想路径是：人口老龄化的挑战太严峻了，单单靠政府是不行的，必须鼓励社会力量参与，大力发展养老服务业。不过，由于经济发展水平尤其是老年人的收入水平不高，养老服务的收费也不能太高，收费标准必须由有关部门来严格审批。而且，既然政府已经提供了优惠政策，参与进来的社会力量就不能搞高附加值的服务，只能非营利或者微利。

一个新兴的产业要发展壮大，一方面需要一定规模的有效需求支撑，另一方面需要持续的资源要素投入。由于老年人收入相对较低，养老服务的有效需求在很大程度上还仅仅停留在需要的层面，而没有足够的实际支付能力。在这种情况下，要么依靠收入的大

幅增长，要么依靠供给的快速扩张，才能使养老服务业的发展走上快车道。受到社会保险收支平衡、劳动年龄人口减少、潜在经济增长率下行等因素影响，退休待遇难以在短期内超常规地提高。与需求方相比，现阶段供给方的能动性更强。要充分调动供给方的积极性，在产业发展的初始阶段通常需要相当高的产品附加价值，才能吸引大量的进入者。一开始就用看似合理、貌似公平的所谓标准限制住了价格和盈利水平，形不成可观的收入预期，也就制约了资源要素的大规模投入。

所谓放开价格管制会增加老年人负担、不利于保障福利对象等观点，则不仅忽视了价格与需求之间的互动关系，而且混淆了产业发展所面向的市场需求与政府兜底的基本公共服务需求之间的差别。价格的放开、市场的准入、产业的发展，都是以政府切实保障基本公共服务需求为前提的。农村五保老人和城镇“三无”老人作为福利对象，都是完全由公共财政供养的，不存在收费标准等问题。未来如果将完全失能、部分失能或者经济困难的老年人纳入社会福利适度普惠的范围，则这部分人群的生活也是由政府兜底的。除此以外的老年人，才是养老产业的服务对象和需求方。如果市场价格过高，完全超过了绝大部分老年人的承受能力，导致相关的服务或产品无人问津，市场价格自然会回落。相反，如果价格过低，供给方的投入得不到回报、运营难以为继，将会导致供给主体的退出，也会影响后继者的进入，不利于养老服务业的发展扩容。只要守住福利对象和基本公共服务底线，福利以外和非基本公共服务的项目，在价格方面没有必要过度干预。

二、当前思路的共同局限

以上三条思想路径的共同局限在于其“阶段性应急”的特征。

养老保险对年度收支平衡的重视胜于对长期可持续性的关注，应对“老人”未缴费和“中人”缴费不足、老年人收入水平较低等阶段性问题比较有力，在制度建立初期、实现全面覆盖以前，可以作为阶段性的权宜之计。但是对解决个人账户空账、提高基金长期筹资能力缺乏清晰的安排，对老龄化持续发展条件下如何协调老年人口与劳动年龄人口权益、调动两个积极性也欠考虑，不利于社会养老保险在中长期的良性运转。

人口老龄化是大趋势和强规律，是人类整体预期寿命延长和追求个体自由发展的必然结果。无论是调整生育政策还是延迟退休，对延缓老龄化进程都是杯水车薪，至多只有非常有限的短期效应。若寄希望于此，而忽视适应老龄化长期发展的制度建设及适应性政策设计，则是舍本逐末。

加快发展养老服务业是适应老龄化社会的重要举措，但该产业及其主要子行业目前仍处于培育阶段，需要不断加大力度吸引资源要素投入。如果只看到有效需求的阶段性不足，而无视产业发展、需求培育以及供求互动的长期规律，采取过多过细的限制性措施，则不利于为养老服务的供给主体松绑，也不利于从根本上满足老年群体日益增长且呈多元化多层次特征的需求。

三、用常态化治理取代阶段性应急

老龄化本身不是问题，真正的问题是我们已经进入老龄化社会并快速向老龄社会和高龄社会迈进，可相应的体制机制政策、经济产业结构、生产生活方式尚未转变到位。因此，迫切需要尽快摒弃短期性、阶段性、应急性的思路，对照老龄化社会、老龄社会、高龄社会的要求，找到差距和不足，建立起常态化的治理体系，形成适应老龄化的现代治理能力。

(一)构建兼顾老年人与劳动者、统筹短期平衡与长期可持续的养老保险制度。在社会养老保险方面,需要更加注重老年人收入与劳动者权益的统筹兼顾,形成长期可持续的筹资能力。从长远看,笔者建议分设国民基础养老金和个人养老金账户。国民基础养老金是基本的国民待遇,在全国范围内统筹,由国家制定计发标准,以用人单位的社会养老保险缴费、公共财政的补贴、国有资本经营收益和国有资产的划拨为主要筹资渠道,并根据实际筹资水平动态调整。个人养老金本质上是强制性储蓄,可累计、可携带、可继承,资金来源于个人缴费及其投资收益,国家建立或指定有资质的运营投资实体,个人可在一定范围内选择。作为过渡性的安排,一要明确现有个人账户的记账价值,实现可便捷查询,同时制定做实的路径图和时间表,并加大力度补足缺口,作为未来个人账户资金市场化运营的基础;二要形成养老金标准正常调整机制,不仅考虑当期和近期公共财政的支撑能力,更主要地根据养老保险账户长期平衡的要求和缴费方的实际承受能力,适时适度 and 可持续地改善退休人员待遇;三要调整个人和用人单位缴费的比例,在总比例不提高、总负担不加重的情况下,适当调高个人比例以增加个人账户权益,适当调低单位比例以增强微观主体活力;四要开展延迟退休政策的社会风险评估,围绕政策对社会稳定、家庭结构、抚养能力、劳动力市场、就业质量等潜在影响进行预研预判并设计安排预案。

(二)建立适度普惠范围明确、家庭养老功能不断提升的社会福利体系。在社会福利方面,应正式明确、逐步调整政策兜底的范围,尽快建立起老龄化条件下的家庭支持体系。笔者建议,从“十三五”时期开始,在切实保障农村五保老人和城镇“三无”老人的基础

上,在全国范围内率先将完全失能的低收入老年人全部纳入城乡社会福利供养体系,并适当提高供养标准。有条件的地区,可以逐步将社会福利适度普惠的范围扩大到完全失能的中低收入老年人、部分失能的低收入老年人、事实无人照料的独居空巢老人、高龄老年人等。各地按照老年人实际需求、地方财力条件及家庭实际情况,确定集中与分散供养的比例,同时建立与城乡低保、儿童福利等标准联动的供养标准调整机制。面向老龄化和老龄社会要求的家庭支持体系,也应在近期启动顶层设计和先期建设。首先可以考虑加快试点推进以家庭为单位计征个人所得税、综合征收工资薪金和一次性劳务所得税,为抚养负担较重的家庭减负。其次可以鼓励有条件的地方对居家的失能老年人及主要照料人发放专项补贴,对购置康复辅具、购买家庭保健和家政服务等进行补助。再次应加强老年人家庭的无障碍设施改造,以生活不能自理的高龄、独居、失能等老年人家庭为重点,按需规划建设,给予资金支持。此外还应尽量将政策下沉到社区,增强社区对家庭长期照护的支持。

(三)发展产业链长、业态丰富、富有活力的养老服务业。在养老服务业方面,须最大限度为参与主体松绑,加快形成供给迅速扩大与需求潜力释放的良性循环。一要优化养老产业政策 and 监管。对一般竞争性养老服务的价格取消审批制,改为备案制;可发布政府指导价,但不强制执行。制定养老服务重点领域和重要产品的国家标准或行业标准,作为服务收费和政府监管的参考依据。进一步贯彻落实好对养老服务业尤其是提供养老服务的民办非企业单位的税收、用水、用电、用气等优惠政策,必要时通过立法修法来保障。二要打造养老服务“全产业链”。以托养、照料、护理等服务为

核心,以医疗卫生、教育文化、金融保险、家政服务等为依托,以健康养生、旅游休闲、医养融合为特色,以涉老服务产品的研发设计、信息咨询、加工制造、商贸流通、电子商务、物流配送等为延伸,促进形成业务领域广泛、服务项目丰富、老年人便捷可及的养老服务产业链和产业体系。大力扶持各类养老服务企业发展,培育形成龙头企业引领、中小企业紧密配套和差异化发展的养老产业组织形态。三要促进科技成果在养老服务领域的深度应用。优化养老服务信息平台建设,加强服务资源整合,大力吸引供应商接入,提高服务的可及性、便捷度和质量效益。发展远程医疗,建立服务接入点与优质医疗服务提供者的常态化合作机制,理顺远程诊疗的转诊机制,促进基层老年人切实受益。创新远程教育,利用新媒体、移动互联网等技术,方便老年人及时获取新知识、掌握新技能、营造新生活。应用现代医学和生物医药新成果,开展成果转化和产业化试点,为老年人量身定制个性化治疗康复和健康养生方案。四要在医养结合领域取得关键性突破。鼓励在有条件的养老机构内部设立医疗卫生机构,并纳入医保目录。引导支持老年病医院、中医院等举办养老机构,建立医学院、护理学院与养老机构的人力资源合作机制,增强社区卫生服务中心(站)的涉老医疗服务功能。制定长期护理机构及人员资质标准,加快吸引社会力量兴办医养结合机构,或提供配套服务。推广老年人长期照料的国际经验和国内试点成果,探索建立社会保险与商业保险互为补充,专门险种与医疗保险相结合,财政投入、单位缴纳和个人积累等多支柱的长期护理保险制度。

(作者单位:国家发改委社会发展研究所)

责任编辑 韩璐