



【经济理论前沿及热点】

应对人口老龄化的国际经验及 对中国人口政策的启示

夏翠翠 林 宝

〔摘 要〕实施积极应对人口老龄化国家战略必须借鉴人口老龄化发生较早和程度较高国家的应对经验。主要先行国家应对经验体现出政策制定注重战略和总体政策框架设计，政策体系涵盖人口老龄化过程和结果干预，政策导向强调个人、家庭和社会责任共担，政策内容体现一般性保障与差异化保障并存，政策形式强调通过专项立法推动实施，政策重心从保重点向保基本转变的总体特征。在中国人口政策制定中，应尽快制定实施积极应对人口老龄化国家战略的政策大纲和政策清单，并纳入立法和修法任务中；制定生育促进政策，出台全国性的生育补贴制度，形成过程干预政策体系；完善多层次的养老保障制度，引入与收入无关联的养老金支柱，出台覆盖全民的长期护理保险制度，完善结果干预政策体系。

〔关键词〕人口老龄化；生育促进；老年保障；国际经验；政策启示

〔基金项目〕国家社会科学基金重大项目（21ZDA106）

〔作者简介〕夏翠翠，中国社会科学院人口与劳动经济研究所助理研究员；林宝，中国社会科学院人口与劳动经济研究所、中国社会科学院应对人口老龄化研究中心研究员。

〔中图分类号〕F124 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1001-6198（2023）05-0148-10

一、引言

中共二十大报告指出，中国式现代化是人口规模巨大的现代化^{〔1〕}，深刻阐释了人口问题在现代化发展中的全局性、战略性作用。人口结构老龄化是当前我国人口问题的关键点，要实现人口规模巨大的现代化，必须积极应对人口老龄化。截至2022年底，中国65岁及以上人口20978万人，占全国人口的14.9%，处于中度老龄化阶段。^{〔2〕}由于长期处于低生育率水平以及人口预期寿命不断延

长，中国人口老龄化将继续以较快速度发展，到2050年65岁及以上人口比重将达到28.5%左右。^{〔3〕}面对严峻的人口老龄化形势，中共十九届五中全会提出“实施积极应对人口老龄化国家战略”^{〔4〕}。中共二十大报告再次强调“实施积极应对人口老龄化国家战略”^{〔5〕}，这是以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴的重要战略部署。“十四五”时期是中国应对人口老龄化的战略机遇期，为了更好地利用这一战略机遇期，做好应对人口老龄化的战略准备，必须加强全社会动员，加强各条战

线、各个领域的协调与配合,统筹应对人口老龄化的政策与行动。^[6]这一方面要求进一步加强中国共产党对人口老龄化工作的集中统一领导;另一方面则需要不断完善应对人口老龄化的相关政策措施,构建应对人口老龄化的制度体系。

借鉴人口老龄化发生较早和程度更高国家(以下简称“先行国家”)的应对经验有利于中国更好地实施积极应对人口老龄化国家战略。近年来有不少研究探讨了国外应对人口老龄化的相关经验和做法。国家应对人口老龄化战略研究课题组介绍了欧盟、美国、日本、澳大利亚、韩国、新加坡等先行国家应对人口老龄化的政策和措施。^[7]另有研究从应对人口老龄化的不同举措出发,对国外应对低生育率问题^[8]、退休及养老金改革经验^[9]、老年人雇佣政策^[10]、老年人福利制度^[11]等做法进行了总结。还有的研究针对不同的国家,对其应对老龄化政策进行介绍和比较,这些研究或者是对美国、德国、日本、新加坡、澳大利亚等几个主要先行国家的政策进行介绍^[12],或者仅研究其中一个国家的老龄化政策。^[13]以往的研究或是针对应对人口老龄化的某一个方面的政策进行梳理,或者针对某几个国家的做法进行论述,缺乏对应对策略的系统化总结,一些比较全面的研究则因为时间较久,缺少对最新政策调整的跟进。为弥补这一缺憾,本文将利用最新资料系统总结人口老龄化先行国家应对老龄化的政策措施,分析其内容、特点和趋势,并结合中国具体国情,提出进一步完善中国积极应对人口老龄化政策体系的建议,以期探索积极应对人口老龄化的中国道路提供借鉴。

二、先行国家应对人口老龄化政策措施的主要内容

应对人口老龄化有两个着手点:一是干预人口老龄化过程,即通过人口活动来改变人口老龄化的趋势;二是干预人口老龄化影响的结果,即采取措施消除或减轻人口老龄化的影响。^[14]本文将从过程干预和结果干预两个方面,从欧洲、北美和东亚等老龄化程度较高地区选取几个具有代表性的国家,分析其应对人口老龄化政策措施的主要内容。过程干预方面包括旨在延缓人口老龄化进程的相关政策措施,涉及制定生育促进政策、

移民等方面;结果干预方面包括旨在应对人口老龄化影响的相关政策措施,涉及应对劳动力短缺、老年人经济和服务需求等方面。

(一) 人口老龄化过程干预方面的政策措施

1. 制定生育促进政策,努力提升生育水平

(1) 规范带薪休假和育儿休假补贴制度,降低生育成本。在带薪休假立法方面,国外主要有四种类型的与幼儿生育、照护相关的带薪假,包括产假、陪产假、育儿假和家庭照料假。在产假和陪产假方面国内外差异不大,但在涉及育儿假及育儿假期间的津贴的法律制度方面,国外具有较多可借鉴经验。日本1991年颁布了《育儿休業法》对女性的带薪休假制度进行了立法^[15],在2019年的修订中,规定参加社会保险的父母可享有18个月的带薪育儿假,可自愿选择是否休假。选择休假12个月,可在休假期间领取原工资的60%;选择休假18个月,可领取原工资的43.75%作为休假补贴;^[16]在2021年的修订中,将这一比例分别提高到67%和50%。^[17]德国2007年实施了《联邦父母津贴和父母养育假法》,向父母双方提供长达3年的休假时间,其中带薪休假期1年,其他时间为无薪休假。^[18]在最新的修订中,将3年的休假时间灵活化,规定其中24个月的休假可在孩子8岁以前行使权利;规定带薪休假期间可获得原工资的65%作为补贴,并设置了300欧元下限和1800欧元的上限。与其他国家相比,德国的育儿休假补贴不仅局限在工作人群,未参加工作的父母依然可以享受此权利。^[19]韩国2005年制定《关于低出生率、老龄化问题的社会基本法》,规定女性享有12个月育儿假,育儿假期间可获每月40万—50万韩元的补贴。^[20]在最新的调整中,提高了补贴标准,按照休假时间长短决定补贴力度:前3个月可拿到80%的原工资补贴,150万韩元封顶;其余休假期可拿到原工资的40%,100万韩元封顶。值得一提的是,韩国的育儿休假制度通过提高补贴力度的方式鼓励父母双方平等休假,假如父母双方均申请休假,则前3个月可拿到100%的原工资补贴。^[21]

(2) 建立家庭补贴制度,降低养育成本。主要人口老龄化先行国家对儿童的补贴遵循因家庭中孩子数量和家庭收入水平而异的原则,通过直接现金补贴和间接抵税额补贴的方式,降低了从



婴儿期到学前教育期和中小学教育期间各个阶段的养育成本。日本1971年出台《儿童补贴法》，对符合一定收入条件的家庭生育的第三个孩子发放补贴。在此后的修订中，将补贴条件逐步放宽到将第一个孩子纳入补贴范围；补贴期限也扩大到初中毕业；发放补贴时按照家庭收入情况和家庭类型、孩子数量给予差别化补贴，比如对没有达到纳税标准的家庭和单亲家庭给予幼儿园入园费用减免，第二个孩子及以上入园免费。^[22]不同国家的家庭补贴均根据家庭经济状况、家庭类型、儿童年龄和父母工作状态设置了差异化补贴原则，

以鼓励生育多孩及兜底低收入家庭。根据家庭经济状况，美国、英国、澳大利亚、加拿大、法国、德国、日本、韩国等国家均在一般性家庭补贴和免税额度的基础上，根据家庭经济状况提供有差异的补贴；根据家庭类型的不同，澳大利亚、加拿大、法国、德国、美国都设置了单亲家庭补贴，法国设置了针对三个以上孩子家庭的“大家庭津贴”；根据孩子的年龄，法国、德国和韩国设立了学龄儿童补贴；根据父母工作状态，美国和加拿大为职场父母设立了工资免税额，日本和韩国为在职父母设立了儿童照料津贴。^[23]

表1 部分国家儿童补贴及家庭补贴情况

	按家庭类型和收入 (%)			按孩子年龄 (%)			按孩子数量 (%)		
	单亲—收入50分位	双亲—收入90分位	双亲—收入50分位	3岁	9岁	15岁	1个孩子	2个孩子	3个孩子
德国	29.0	0.0	9.2	9.2	9.2	9.2	4.6	9.2	14.0
法国	12.6	4.0	4.0	4.0	4.0	6.0	0.0	4.0	11.0
英国	18.4	0.0	4.6	4.6	4.6	4.6	2.7	4.6	6.4
日本	14.6	4.6	4.6	4.6	4.6	2.3	2.3	4.6	8.0
韩国	4.4	0.0	0.0	5.1	0.0	0.0	2.5	2.5	2.5
澳大利亚	16.8	0.0	2.6	2.6	2.6	5.4	0.0	2.6	7.6
美国	0.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
加拿大	24.5	8.7	10.7	12.5	10.7	0.6	5.1	10.7	17.1

注：表中数据表示家庭获得儿童津贴占全职工作社会平均收入水平 (average full-time earnings) 的比例。

资料来源：OECD Estimates Based on the OECD Tax-Benefit Models, 2019-07, http://www.oecd.org/els/soc/PF1_3_Family_Cash_Benefits.xlsx, 2023-02-28。

(3) 保障妇女就业权利，解决女性生育的后顾之忧。主要包括两个方面：一是专项法律保障女性就业和再就业权利，解决育儿期妇女职业歧视和再就业问题。育儿期妇女职业歧视和再就业专项立法主要针对女性怀孕后遭遇就业和职业发展歧视问题，以及育儿期后因职业中断难以再就业问题。美国1978年颁布《反妊娠歧视法》规定了雇主不能因女性怀孕而将其解雇、降级或者拒绝雇佣。^[24]在促进女性育儿期后再就业问题上，2010年韩国颁布了《职业中断女性再就业促进法》，鼓励企业对职业中断的女性开展就业培训和实习。^[25]二是促进性别平等，解决育龄妇女就业歧视问题。先行国家在促进性别平等方面均有专项法案支持。在育儿休假方面采取强制或奖励男性休假的方式促进男女平等参与育儿和家庭生活。日本1999年通过《男女共同参与社会基本法》明确了“男女共同参与社会”的概念，确保男女作

为社会对等成员，能够按自己的意愿参与社会各个领域的活动。^[26]澳大利亚2010年出台的《带薪休假法》推行男女共享带薪假期，促进夫妻共同分担生育带来的家庭责任。^[27]

(4) 建立家庭友好型政策和托幼制度，保障家庭—工作平衡。这方面的思路主要有两个。一是设立家庭友好型休假和工作制度，保证父母在工作之余有时间照料婴幼儿。日本在这方面的法律较为完备，2018年通过了《工作方式改革法案》，改变日本漫长的工作时间，将加班时间限制为每个月45小时，每年360小时；在一些规定的特殊情况下，加班时间每个月不得超过100小时，每年加班不超过720小时。^[28]2021年对《育儿休业法》的最新修订中，提出抚养学龄前子女的劳动者限制加班时间不得超过每月24小时，每年150小时。^[29]德国2008年通过了《家庭护理假法》，减少了工作时间，为照顾儿童的父母提供了照护

假，并准许在职人员以家庭照料为由将全职工作暂时性转为工作时长较短的兼职工作。^[30]二是发展托幼服务，增加0—3岁婴幼儿养育的社会支持。先行国家普遍通过立法确立了公共托幼机构、家庭托幼所、工作场所托幼、学前早教系统四种主要类型相结合的全方位托幼体系，辅之以居家托管、临时托管机构、课外时间托管、小型保育所等多种形式的托幼服务。德国2005年通过了《日托扩充法案》，建立了以联邦政府提供资金支持的公共托幼机构和家庭照料中心相结合的托幼方式。^[31]日本通过修订《育儿休業法》和《儿童福利法》逐步确立了“儿童与育儿援助制度”，提出建议以认定儿童园、认定保育所、幼儿园、小规模保育所、家庭保育、居家访问型保育和工作场所保育为主的托幼体系。^[32]先行国家在托幼立法方面不断修订，主要方向是使托幼体系更加完善、更突出其福利性。

2. 有针对性地出台移民政策，改善人口年龄结构

先行国家自20世纪90年代开始纷纷修订移民法案，放宽对高级专业技术人才、职业技术工人和45岁以下工作人员的移民限制。先行国家在修订移民法案的过程中，逐步提高移民配额，取消或放宽移民来源国家和地区的限制，确立与部分国家签订季节性移民工人计划等多种形式的移民制度，丰富本国劳动力资源。国外在鼓励引入的移民类型方面主要表现为大力吸引高学历高素质专业技术人才，偏重45岁以下工作人员，以及引入部分职业技术工人；根据不同类型的移民，设置优先等级、打分权重或者配额比例，以保障移民引入符合国家社会经济发展情况。

(1) 制订和修订移民法案吸引高素质移民，达到增加劳动者供给和提高劳动者素质的双重目标。欧盟2012年就《长期居留指令》《家庭团聚指令》等作出修订，制定了一系列移民计划，包括全球人才计划、投资者计划、季节性工人流动计划等，并为高收入、高学历和提供工作指标的投资者简化申请蓝卡的程序。^[33]欧盟各国也制定了相应的法律，德国在2019年出台的《技术移民法》中，放宽了对非欧盟专业劳动技术人员申请工作移民的限制，降低了技术移民的准入门槛。^[34]美国为吸引国际人才、充实劳动力资源，于1990年

颁布了《新移民改革法案》大幅提高移民配额；将移民分类并调整原有移民法规中的优先序列，提高具有高学位和专业技术类移民的比例，及亲属移民中永久居民配偶和21岁以下未婚子女的优先层级。^[35]2013年修订了《新移民改革法案》，放宽了在美国知名高校在读或者毕业生获得绿卡或者移民的限制，取消工作类签证的国家配额，更有利于吸引高素质劳动力。^[36]加拿大1869年通过第一部移民法案，欢迎一切除病人、残疾人和穷人以外的移民；1966年和1973年修订《移民法》，目标是解决劳动力需求，提出季节性农业工人计划(SAWP)和吸引高技能工人计划。^[37]部分国家对移民的年龄提出限制，譬如澳大利亚和新西兰规定技术移民在获得签证时年龄必须低于45岁和55岁。^[38]

(2) 制定临时性移民计划，满足低技能劳动力需求。主要发达国家在选择永久性移民方面更倾向于高收入、高教育水平，而临时季节迁移政策则正好相反，重点是低技能劳动力。加拿大在1976年《移民法》的最新修订中重组了现有的临时劳工移民计划，将其分为两大类，包括临时外籍工人计划(TFWP)和国际流动计划(IMP)，前者旨在填补临时劳动力和技工短缺，后者旨在实现更广泛的经济、文化方面的国际交流。^[39]此外，欧盟部分成员国也都制定了临时性引入低技能工人移民的政策。^[40]

(二) 人口老龄化结果干预方面的政策措施

人口老龄化带来了劳动力短缺、老年抚养比上升、老年服务需求增长等诸多影响，因此先行国家政策措施的重点在于建设老年收入保障和服务保障制度，不断开发老年人力资源。

1. 不断完善养老金制度，加强老年人收入保障

先行国家较早地通过综合性社会保障法律或者专项法律，建立起现代养老金制度。国外在养老金的立法和改革中，呈现出法定强制性基础养老金和各种形式的非强制性养老金相结合、由单一支柱向多支柱发展、提高养老金的收入再分配作用及保障低收入群体基本生活来源等特点。

德国1889年颁布《老年和伤残保险法》，成为最早建立现代养老保险制度的国家。德国的养老金制度基于三个支柱：法定养老金和公务员养老金制度、职业年金制度、私人养老金制度。其中



法定养老金制度属于强制性参保，其他两项支柱并非法定强制，但在未来将越来越重要。2019年，第一支柱法定养老金制度覆盖了德国85%的就业人口，支出占GDP的10.3%。^[41]日本1959年颁布了《国民养老金法》，并于1961年实施建立公共养老金制度。在1985年的修订中，覆盖范围扩大到全体国民，建立起以强制性缴纳的国民基础年金、雇员年金和自愿缴纳的企业年金为支柱的养老金体系。为缓解养老金给付压力，在2000年的修订中，以维持老年人基本购买力为目标，规定按照物价浮动调整养老金待遇，并将领取养老金的年龄提高到65岁；在2004年的修订中，引入“宏观经济浮动调整机制”抑制养老金待遇上涨，并规定自2005年起逐年上调养老金保费。^[42]美国1935年颁布了《社会保障法案》，在此后的不断修订中建立起包含社会养老保险、雇主养老保险和个人储蓄养老保险为一体的养老保险体系。^[43]澳大利亚建立起由联邦政府提供的基本养老金、强制雇主缴纳的职业养老金和自愿性养老储蓄三部分组成的多支柱养老金体制。此外，联邦政府提供的基本养老金数额多少与居民的收入和资产情况挂钩，体现了公平原则。^[44]

2. 建立长期护理保障制度，加强老年服务保障

部分老龄化先行国家通过专项立法建立起普遍覆盖的、强制性的长期护理社会保障体制，并对低收入人群进行兜底保障。荷兰1968年开始实施《特殊医疗支出法案》，确立长期护理保险制度。其经费来源于一定费率和缴费基数强制性缴费、政府财政支出以及长期护理保险使用者的付费，通过服务给付和现金给付两种形式，为符合条件的老年人提供各种形式的居家和机构护理，包括照护服务、医疗服务和各种支持服务。^[45]随着对长期护理服务需求的不断增长，长期护理经费支出占GDP比重不断增加。2015年荷兰对长期护理保险制度进行了重大改革，颁布《长期护理法案》以控制支出增长，保障长期护理保险的财政可持续性。在新的改革中，加强非住宿护理的推广，仅为需要24小时照护的老年人提供住宿护理。^[46]德国为突出参保人养育子女对维持现收现付制度的贡献，《长期护理保险修订案》规定无子女的参保人相对于有子女的，增加0.25%的附加保费。^[47]为缓解给付困难，保障长期护理可持续运

行，从2015年开始，分两步将长期护理保费的缴费率提高了0.5个百分点，其中2015年提高了0.3个百分点，2017年提高了0.2个百分点。^[48]通过《护理人员就业法》，改善了护理人员薪资，使正式护理人员的工作更具吸引力，并提高了护理质量。^[49]

不同国家在长期护理服务保障方面，均体现出立法先行，规定责任机构，建立多方负担机制，设置完善的长期护理评定机制和服务体系，兜底低收入老年人等共同特点。然而，在具体制度设计上，各国也存在区别。譬如，在覆盖人群方面，荷兰覆盖全部居民，而日本、韩国仅覆盖65岁及以上老年人以及部分符合条件的65岁以下人群；在缴费标准和个人负担的比例方面，各国也存在差异，但不断提高缴费率是每个国家长护险法律修订中共同的特征。

3. 保障和促进老年人劳动参与，开发老年人力资源

劳动力短缺、老年社会抚养比上升是老龄社会面临的重要问题。为应对这一问题，先行国家制定一系列法律法规提高老年人劳动参与率，主要体现在三个方面：一是制定反就业年龄歧视法、奖励或强制企业雇佣老年人，保护老年人的平等就业权；二是通过立法延迟老年人退休年龄、提高全额领取养老金的标准、延长缴费期将老年人留在劳动力市场；三是通过建立终身学习机制，提高老年人工作能力。

(1) 制定反就业年龄歧视法，保护老年人就业权。先行国家通过立法禁止就业中的年龄歧视，保障老年人劳动权益。欧盟法院的基本宪章中明确了反劳动力市场年龄歧视的法律条文；在《里斯本条约》第19条和《欧洲人权公约》中均对年龄歧视给予了明确的解释。^[50]美国1967年颁布了《联邦老年人就业歧视法》，规定雇员20人及以上的公司禁止在雇佣、解雇、升职、培训、工资和福利方面歧视40岁以上的雇员；在2000年修订中将反年龄歧视范围覆盖到所有公司的所有劳工。^[51]日本在2007年颁布的《就业措施法》中规定雇主不能在工作招聘中设置年龄限制，如需设置年龄限制，雇主须解释原因。^[52]瑞典在《就业保护法》的最新修订中规定雇员在62岁起便可申请领取养老金，但是领取养老金并不意味着工作的结

束,老年人有权继续受雇佣直到68岁。^[53]另有部分国家,通过奖励和惩戒措施提高企业中老年人受雇佣的比例,优化老年人就业的社会经济环境。譬如,韩国在1992年颁布了《老年工人就业促进法》,鼓励企业雇佣老年人,并对老年工人占企业职工的比例提出了指导性建议。^[54]

(2)立法提高退休年龄,促进老年劳动参与。先行国家通过专项法律延迟退休年龄、提高全额领取退休金待遇的标准、延长养老保险缴费期,以鼓励和促进老年人继续就业和再就业,缓解因老龄少子化造成的国家劳动力短缺问题。德国在2007年修订的《老年和伤残保险法》中,将法定退休年龄从2012年起至2029年逐步从65岁延迟到67岁;在2019年,法定退休年龄已经达到65岁8个月。此外,德国在2014年的《法定养老保险改进法案》中对部分群体准许提前到63岁退休,提前退休者将在领取退休金方面有一定的限制,每个月养老金永久扣除额为0.3%。^[55]意大利在1992年、1997年和2008年通过了三次法案改革推迟退休年龄、提高缴费期。1992年,将女性退休年龄改为60岁,男性更改为65岁;1997年,引入了35年的领取全额养老金的最低缴费期;2004年规定从2008年开始,男性在65岁以下、女性在60岁以下领取全额退休金须满足至少40年的缴费期。^[56]日本在1986年颁布《老年人雇佣稳定法》,在2004年的修订中阶段性提高退休年龄至65岁,或者采取“再雇佣制度”确保将员工雇佣至65岁;^[57]在2021年的最新修订中,将退休年龄提高到70岁。^[58]另有一些国家,譬如丹麦、爱沙尼亚、芬兰、意大利和荷兰,将退休年龄与预期寿命挂钩,而非按照预定的时间表增加退休年龄,这意味着在65岁的退休年龄之上,预期寿命每增加一年,退休年龄将相应增加一年。^[59]

(3)立法建立终身学习培训机制,提高老年人工作技能。先行国家通过立法建立起终身学习机制,加强对老年人的职业培训,促进其更好地适应工作。法国2004年制定了《终身学习法》,通过设立个人学习账户的方式实施终身职业指导;在2014年的修订中引入“个人培训账户”,每个劳动者拥有一定时长的职业咨询权益和至少每两年一次的面对面评估。^[60]日本在《老年人雇佣稳定法》的最新修订中,明确规定各都道府县雇佣支

援机构通过老年人就业咨询、援助、派遣计划等方式,促进65岁以上老年人就业。^[61]

三、先行国家应对人口老龄化的经验借鉴及政策启示

中共二十大报告强调“实施积极应对人口老龄化国家战略,发展养老事业和养老产业”^[62]、“优化人口发展战略,建立生育支持政策体系”^[63]。积极应对人口老龄化已经成为一项重要的战略任务,也是推进中国式现代化的关键。先行国家在应对人口老龄化方面提供了有益的经验借鉴。本文将在先行国家经验的基础上,结合中国社会经济发展现状,提出应对人口老龄化的政策启示。

(一)政策制定注重战略和总体政策框架设计

为应对人口老龄化带来的后果,一些国家制定了应对人口老龄化总体战略,提出了战略目标和行动指导框架。如日本在1986年颁布的《长寿社会对策大纲》,将建设有活力的长寿社会纳入总体社会部署;伴随人口老龄化程度的加深,日本1995年制定了《高龄社会对策大纲》,从老年人的就业和收入、健康和保障、社会参与、适老环境、老龄化研究等方面对未来老龄社会的发展作出战略部署。澳大利亚在2002年发布“澳大利亚应对人口老龄化战略”,确立了退休收入与老年就业、对老年人的态度和社会支持、终身健康与健康老龄化、建设世界一流的老年照料体系等四大主题的行动指导框架;欧盟也在2000年的“里斯本战略”和2010年的“欧洲2020战略”中认为人口老龄化是影响欧洲发展的问题之一,将应对人口老龄化问题纳入其经济发展的总体部署。

中共十九届五中全会提出实施积极应对人口老龄化国家战略,中共二十大再次强调“实施积极应对人口老龄化国家战略”,这是我国应对人口老龄化少子化、推进人口规模巨大的现代化的重大战略安排。但当前社会上积极应对人口老龄化国家战略的内涵仍然不甚清楚,建议相关部门尽快明确实施积极应对人口老龄化的具体任务和政策措施,制定实施积极应对人口老龄化国家战略的政策大纲和政策清单,逐条明确具有长期性和根本性的政策措施,并纳入相关法律法规的立法和修法任务之中,逐步形成积极应对人口老龄化的法律制度体系,确保实施积极应对人口老龄



化国家战略的各项政策清晰明确，增强约束力和稳定性，为全社会实施这一战略提供稳定的政策导向和有利的法治环境。

（二）政策体系涵盖人口老龄化过程和结果干预

为应对人口老龄化，先行国家普遍建立起完备的政策体系，尤其特别重视通过法律制度将各项政策稳定下来，为人们提供稳定的政策导向和预期。如在过程干预方面，先行国家通过制定《育儿休業法》《儿童补贴法》（日本）等相关法律，设立家庭补贴制度；颁布《反妊娠歧视法》（美国）、《男女雇佣机会均等法》（日本）等法案，保障女性就业权利；颁布《工作方式改革法案》（日本）、《日托扩充法案》（德国）等建立托幼制度，建立家庭友好型工作方式；制定《长期居留指令》（欧盟）、《移民法》（加拿大）等吸引高素质移民和季节性移民。在结果干预方面，先行国家制定《老年人雇佣稳定法》（日本）、《老年人就业促进法》（韩国）、《终身学习法》（法国）等反对就业年龄歧视，促进老年人劳动参与；颁布《老年和伤残保险法》（德国）、《介护保险法》（日本）、《长期护理法案》（荷兰）等保障老年人经济和长期护理服务需求。完备的法律体系为应对人口老龄化提供了法律依据，保证了政策有效执行。

长期以来，中国已经形成了一套具有中国特色的政策体系，基本涵盖了过程干预和结果干预两个方面，与中国应对人口老龄化的迫切需要相比，政策体系仍然存在内容不完备、法律法规修订不及时等问题，迫切需要进一步完善。当前，生育率下降引起了社会各界的深深忧虑，从中央层面到各级政府都在出台相应的促进生育措施，但在降低生育、养育、教育成本方面存在较大差距，应积极借鉴日本等国经验，在降低生育负担、改善托育服务、完善教育制度等方面采取更有力的措施，进一步完善过程干预措施。同时，在结果干预方面，要继续完善多层次的养老保障制度、健全全民医保制度，尽快出台覆盖全民的长期护理保险制度，加快推进基本养老服务制度，形成更加完备的结果干预政策体系。

（三）政策导向更加强调个人、家庭和社会责任共担

多主体参与、责任共担的理念贯穿生育促进、

养老金改革、长期护理保险体制等各个方面。在生育促进方面，在育儿过程中产生的成本由家庭和社会共同承担。譬如国家提供育儿假补贴、儿童补贴等各种形式的家庭津贴，在育儿假补贴方面，各国均设定了一定比例的津贴，从原工资水平或社会平均粗收入水平的40%到100%不等，同时家庭也承担部分成本和育儿照护责任。在养老金和长期护理保险的改革中，为保障给付的可持续性，各国也在法案修订过程中引入了个人、社会责任共担机制，呈现出现收现付制度和个人累积制度相结合、在法定强制性养老金的基础上设立各种形式的非强制性养老金为补充、由单一支柱向多支柱发展的特征。多主体责任共担体现了应对人口老龄化的全社会、全人群共同参与，风险多方分担的特征。

多方参与、责任共担是中国应对人口老龄化的重要原则。《中共中央 国务院关于加强新时代老龄工作的意见》强调：“形成多元主体责任共担、老龄化风险梯次应对、老龄事业人人参与的新局面。”^[64]实现多方参与、责任共担的关键是要厘清各方在应对人口老龄化各项工作的责任和权利，特别是要划清政府和市场的边界，产业和事业的边界，更好发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好履行政府公共服务职能。当前，在促进生育、老龄工作等领域要特别处理好政府参与的“度”，做到不缺位、不越位。当前在生育养育成本主要由家庭负担的情况下，要通过制定生育促进政策，使政府和社会进一步分担家庭压力。在老年保障方面，要注意保障的多层次性，切实履行好政府保基本的职能，同时更好发挥企业和个人在社会保障和服务方面的积极作用。

（四）政策内容体现一般性保障与差异化保障并存

从应对人口老龄化政策体系的内容来看，先行国家一方面建立起一般性普适性的法律制度，另一方面建立起与家庭结构、收入水平、工作状态等条件相关联的差异化家庭补贴制度，因条件而异的灵活性退休制度，因收入水平而异的养老保险及长期护理保险缴费制度。如在育儿假补贴和家庭补贴中，先行国家依据休假时间的长短、孩子的数量、收入水平等进行有差异的补贴，以实现鼓励生育、兜底低收入家庭的目的；在老年

人口的福利和救济制度中,更倾向于保障低收入群体;在养老金领取方面,通过设定无差别的基础养老金或者保证养老金、设置残障和孤寡津贴等方式兜底特殊人群,加强了养老金的收入再分配作用;在长期护理保险缴费方面,部分国家对低收入者或者享有最低生活保障的人群免收保费;在退休制度的法制化过程中,采取较为灵活的退休制度,将退休时间和缴费年限综合考虑,以确定全额领取退休金的资格。先行国家依据一般性和差异化的原则,建立起更有效率的应对人口老龄化法律制度体系,体现了制度的公平性。

中国应对人口老龄化的政策体系在一般性保障和差异性保障相结合方面仍然存在一些需要提高的地方。以生育促进政策来说,各地区的政策主要是延长产假、育儿假等,虽然体现出一定的地区差异,但由于生育补贴制度只在极少数地区实施,且多以孩子数作为关键的区别因素,没有体现个体和家庭的收入差异,差异性原则没有得到很好体现,最终会导致生育促进政策的针对性不足,从而使效果大打折扣,建议后期如果出台全国性的生育补贴制度,应建立与收入相关联的机制,以体现差异化。而在养老金待遇方面,则缺少一个与收入无关的支柱,从而导致养老保险制度的再分配功能不足,因此建议引入公民养老金,建立普惠性、兜底性的第一层次养老金^[65],体现一般性保障。

(五) 政策形式更加强调通过专项立法推动政策实施

从先行国家应对人口老龄化政策形式上看,特别强调法律的作用,存在分散立法模式和专项立法模式并存的特征,并表现出专项立法逐渐增多的趋势。分散立法模式是指涉及老年人相关权益保护的分散在不同的法律中,比如在《欧洲人权公约》中设立了反年龄就业歧视的相关条款;在美国1935年的《社会保障法》中规定了养老等事宜。专项立法模式是指专门针对老年人或者生育群体关于某一项特定内容的立法,比如日本的《育儿休業法》《老年人雇佣稳定法》等,专门针对育儿假及补贴、老年人退休年龄等问题进行立法。在托幼制度方面,部分国家在儿童福利法或者教育法中增设了托幼相关法律条目,但越来越多的国家开始制定专门的日托专项法律,构

建起一套应对老龄化问题,改善人口结构,保障老年人经济收入、各方面权益和社会参与的法律体系。专项立法相对于分散立法,更加突出了应对人口老龄化相关法条的特殊性、重要性和严肃性,丰富了相关立法内容,提高了国家、社会和个人对相应问题的重视程度。

中国在推进依法治国的过程中陆续颁布了《母婴保健法》《妇女权益保障法》《女职工劳动保护特别规定》《老年人权益保障法》《社会保险法》等应对人口老龄化的相关专项法律法规,但以积极应对人口老龄化的现实需求来衡量,专项立法仍然相对滞后。重点应加强以下几个方面的立法:一是制定《生育促进法》,明确促进生育的具体政策措施。生育促进法可以从全生命周期角度,按照生命不同阶段明确生育权益保障、生育和育儿补贴、托幼服务、产假和育儿假、公共设施和社会支持等方面的具体措施,为地方出台相应措施提供法律依据,为育龄夫妇维护生育权益提供法律保障。二是制定《反就业歧视法》,保障妇女等重点人群就业权利。通过《反就业歧视法》明确平等就业权利、就业歧视的具体情形、法律责任、处罚措施、救济途径等,为容易受到就业歧视的群体如妇女、大龄劳动力等在寻求法律经济救济时提供必要的法律依据,特别是要加强对妇女妊娠期和生育后重返工作岗位的保护。三是修订《社会保险法》,继续推进养老金制度改革和建立长期护理保险制度。在养老保险制度方面,《社会保险法》应反映近年来养老金改革进展和积极推进养老金制度进一步改革。尽快把长期护理保险制度作为第六种社会保险制度纳入《社会保险法》,对长期护理保险制度的性质、制度框架、筹资和待遇支付等方面内容作出设计。四是制定《移民法》,吸引国际高端人才。通过制定《移民法》,明确国际高端人才的标准和移民条件,规范国际人才引进,同时严厉打击非法移民,明确相关处置措施。

(六) 政策重心从保重点向保基本转变

从国外应对人口老龄化法律制度的覆盖人群上看,在不断的修订过程中,立法保障的范围逐渐扩大,由保障重点群体到全人群覆盖。如在生育促进类法律制度中,先行国家育儿假补贴从保障在业人群,到保障不参加工作的人群依然享受



育儿补贴；在儿童补贴制度中，由为三岁及以下特殊阶段儿童提供福利到各个年龄阶段全覆盖；在育儿休假制度中，由最开始的保障女性休假到男性女性共同休假。先行国家的法律制度在修订中，制度覆盖人群越来越广泛，补贴条件放宽，补贴力度加大；在应对人口老龄化法律制度的建设中不断强化“全人群”共同参与的理念，体现了应对人口老龄化不只是某一个群体的问题，而是事关社会发展全局，事关全人群全生命周期。

中国虽然经济总量高居世界第二位，但仍然属于发展中国家，各项社会福利政策仍然处于从保重点向保基本转变的阶段。但从先行国家的经验来看，从保重点向保基本转变是发展趋势，应该继续沿着这个方向不断完善政策，努力推动基本制度建设和基本公共服务均等化。当前，应根据“幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶”的基本要求，努力构建覆盖全民的基本福利体系，建设一个共同富裕的老龄社会。

〔参考文献〕

〔1〕〔5〕〔62〕〔63〕习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，2022年，第22、49、49、49页。

〔2〕国家统计局：《中华人民共和国2022年国民经济和社会发展统计公报》，2023年2月28日，http://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202302/t20230228_1919011.html?eqid=f5c232a10002041400000005642ebc66，2023年4月10日。

〔3〕杜鹏、李龙：《新时代中国人口老龄化长期趋势预测》，《中国人民大学学报》2021年第1期。

〔4〕《中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议公报》，2020年10月29日，https://www.gov.cn/xinwen/2020-10/29/content_5555877.htm，2023年2月28日。

〔6〕林宝：《积极应对人口老龄化：内涵、目标和任务》，《中国人口科学》2021年第3期。

〔7〕〔54〕国家应对人口老龄化战略研究、国际应对人口老龄化战略研究课题组：《国际应对人口老龄化战略研究》，北京：华龄出版社，2014年，第186、231页。

〔8〕杨菊华、杜声红：《部分国家生育支持政策及其对中国的启示》，《探索》2017年第2期；林宝、谢楚楚：《应对低生育率问题的国际经验及启示》，《北京工业大学学报（社会科学版）》2019年第4期。

〔9〕陈培勇：《德国和瑞典养老保险法律比较》，《中国社

会保障》2010年第4期；戴卫东、顾梦洁：《德国退休年龄政策改革、讨论及启示》，《德国研究》2013年第2期。

〔10〕田香兰：《日本老年人雇佣政策及其对中国的启示》，《日本问题研究》2012年第3期。

〔11〕刘冬梅：《德国老年福利制度研究》，《社会政策研究》2018年第2期。

〔12〕籍斌、史正、邵秀娟、柳春美、凌红：《国际社会积极应对人口老龄化比较研究》，《科学决策》2020年第9期；齐明珠：《全球应对人口老龄化的政策比较及启示》，《国家行政学院学报》2013年第2期。

〔13〕杜鹏、谢立黎：《以社会可持续发展战略应对人口老龄化——芬兰老龄政策的经验及启示》，《人口学刊》2013年第6期；陈红敬、饶克勤、钱军程：《澳大利亚应对人口老龄化的社会支持体系分析》，《老龄科学研究》2014年第5期。

〔14〕林宝：《北京市人口老龄化问题与战略选择》，《北京社会科学》2011年第1期。

〔15〕梁颖：《日本的少子化原因分析及其对策的衍变》，《人口学刊》2014年第2期；〔日〕安冈匡也：《日本社会政策：少子老龄化状况检视》，王峥译，北京：社会科学文献出版社，2021年，第98页。

〔16〕〔27〕Kosloeski A., Blum S., Dobrotic I., Kaufman G., Moss P., “17th International Review of Leave Policies and Related Research 2021,” 2021-08-01, https://www.leavenetwork.org/fileadmin/user_upload/k_leavenetwork/annual_reviews/2021/002_Kosloeski_et_al_Leave_Review_2021_full.pdf，2022-02-10。

〔17〕〔29〕日本厚生劳动省、就业环境平等局、工作与生活平衡课：《关于“育儿休业法”的修订概要》，2021年11月1日，<https://www.mhlw.go.jp/content/11900000/000851662.pdf>，2022年2月10日。

〔18〕冉昊：《德国生育津贴制度变迁的社会功用分析——从“养育津贴”到“父母津贴”》，《贵州省党校学报》2019年第1期。

〔19〕〔21〕OECD, “Parental Leave Systems 2019,” 2022-12-01, https://www.oecd.org/els/soc/PF2_1_Parental_leave_systems.pdf，2022-12-20。

〔20〕金万甲、仇佩君：《韩国面临的断崖式人口萎缩危机及其主要原因分析》，《当代韩国》2018年第1期。

〔22〕田中景：《日本和法国的少子化对策及启示》，《人口学刊》2020年第2期。

〔23〕OECD, “Family Cash Benefits,” 2019-07-01, https://www.oecd.org/els/soc/PF1_3_Family_Cash_Benefits.pdf，2021-12-20。

〔24〕孙正成：《美国育儿父母支持政策研究——育儿假期与ECEC服务》，《人口与社会》2018年第1期。

〔25〕〔31〕杨菊华、杜声红：《部分国家生育支持政策及其

对中国的启示》,《探索》2017年第2期。

[26]周萍萍:《战后日本女性福利政策的发展——以〈男女共同参与社会基本法〉为中心》,南开大学日本研究院编:《日本研究论集》,天津:天津人民出版社,2008年,第221-233页。

[28][51][52][57]OECD, *Ageing and Employment Policies*, Paris: OECD Publishing, 2019, p.110, 85, 36, 36.

[30] OECD, “Working Better with Age,” 2019-08-30, <https://www.oecd.org/els/working-better-with-age-c4d4f66a-en.htm>, 2021-12-01.

[32]张建:《日本的育儿支援制度改革及其启示》,《现代日本经济》2019年第2期。

[33] OECD and EU, *Recruiting Immigrant Workers: Europe 2016*, Paris: OECD Publishing, 2016, p. 233; Rcarazo D. A., C. C. Murphy, *EU Security and Justice Law: After Lisbon and Stockholm*, Oxford: Hart Pub., 2014, p.130.

[34] OECD, *International Migration Outlook 2021*, Paris: OECD Publishing, 2021, p.85.

[35]翁里、夏虹:《论美国新移民法的国际影响》,《浙江大学学报(人文社会科学版)》2001年第4期。

[36]王辉耀主编:《中国国际移民报告(2015)》,北京:社会科学文献出版社,2015年,第146页。

[37][39]OECD, *Recruiting Immigrant Workers: CANADA 2019*, Paris: OECD Publishing, 2019, p.40.

[38] OECD, “The Fiscal Impact of Immigration in OECD Countries, *International Migration Outlook 2013*,” 2013-06-13, https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2013_migr_outlook-2013-en, 2021-12-10。

[40] United Nations, *International Migration 2020*, New York: United Nations Publication, 2020, p.12.

[41][55] European Union: “Pension Projections Exercise 2021: Germany,” 2021-05-07, https://ec.europa.eu/info/publications/2021-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2019-2070_en, 2021-12-10。

[42]张鑫、孙立娟:《日本公共养老金待遇调整机制的经验与借鉴》,《现代日本经济》2020年第2期。

[43]马凯旋、侯风云:《美国养老保险制度演进及其启示》,《山东大学学报(哲学社会科学版)》2014年第3期。

[44]陈红敬、饶克勤、钱军程:《澳大利亚应对人口老龄

化的社会支持体系分析》,《老龄科学研究》2014年第5期。

[45] Schut F. T., Berg B. V. D., “Sustainability of Comprehensive Universal Long-Term Care Insurance in the Netherlands,” *Social Policy & Administration*, vol. 44, no. 4 (2010), pp.411-435.

[46] Alders P., Schut F. T., “The 2015 Long-Term Care Reform in the Netherlands: Getting the Financial Incentives Right?,” *Health Policy*, vol. 123, no. 3 (2019), pp.312-316.

[47]戴卫东:《OECD国家长期护理保险制度研究》,北京:中国社会科学出版社,2015年,第59页。

[48][49] European Union, *Joint Report on Health Care and Long-term Care Systems & Fiscal Sustainability*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2019, p.367.

[50] Elaine D., *Age Discrimination Law Outside the Employment Field*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020, p.2.

[53] European Union, “The Swedish Pension System and Pension Projections until 2070,” 2021-05-07, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/se-ar_2021_final_pension_fiche.pdf, 2021-12-10。

[56] OECD, *Ageing and the Public Service: Human Resource Challenges*, Paris: Organization for Economic Cooperation & Development, 2007, p.211.

[58][61]日本厚生劳动省:《令和三年老年人雇佣稳定法修订案概要》,2021年5月15日, <https://www.mhlw.go.jp/content/11600000/000694688.pdf>, 2021年12月10日。

[59] OECD, *Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators*, Paris: OECD Publishing, 2019, p.26.

[60] OECD, “Ageing and Employment Policies: France 2014,” 2014-06-11, <https://www.oecd.org/els/emp/ageing-and-employment-policies-france-2014-9789264207523-en.htm>, 2021-12-10; OECD, *Ageing and the Public Service: Human Resource Challenges*, Paris: Organization for Economic Cooperation & Development, 2007, p.156.

[64]《中共中央 国务院关于加强新时代老龄工作的意见》,2021年11月24日, https://www.gov.cn/zhengce/2021-11/24/content_5653181.htm, 2021年12月10日。

[65]林宝:《从七普数据看中国人口发展趋势》,《人民论坛》2021年第15期。

【责任编辑：田 华】