

积极应对人口老龄化:内涵、目标和任务

林宝

【摘要】第七次全国人口普查数据凸显了积极应对人口老龄化的必要性和重要性。“十四五”时期是中国人口重大转折期,也是应对人口老龄化机遇期和进入新发展阶段开启新局面的关键时期。积极应对人口老龄化在认识层面涉及正确认识人口老龄化及相关问题,在实践层面涉及积极干预人口老龄化过程及结果。其战略目标可以理解为一个由积极老龄化、促进人口长期均衡发展和实现可持续发展组成的多层次体系,现阶段表现为高质量发展。其战略任务是尽量创造有利于实现高质量发展的人口条件,以及形成与人口老龄化相适应的经济发展模式和社会环境。“十四五”时期应重点做好弹性机制设计,稳妥推进渐进式延迟退休年龄;尽快推进基础养老金全国统筹,增强应对人口老龄化能力;尽快建立城乡一体的长期护理保险制度,提供基本护理保障。

【关键词】人口老龄化 国家战略 基本内涵 战略目标 战略任务

【作者】林宝 中国社会科学院人口与劳动经济研究所,研究员。

2020年第七次全国人口普查数据揭示了中国人口老龄化和高龄化程度提高、速度加快、城乡和区域差异扩大、与经济发展水平背离程度加剧的新变化,表明人口老龄化形势日趋严峻,凸显了积极应对人口老龄化的必要性和重要性。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”,这是基于中国人口形势和社会经济形势变化做出的重大战略决策,将对未来经济社会发展产生直接影响。如何理解这一重大战略关系到如何更好地采取积极应对人口老龄化的行动和制定相关政策措施。作为一项新的重大国家战略,其深邃内涵有待进一步探讨。本文就这一重大国家战略的基本内涵、战略目标和战略任务等进行探讨,以便加深认识。

一、实施积极应对人口老龄化国家战略的现实基础

实施积极应对人口老龄化国家战略的关键原因在于中国人口老龄化已经带来现实的挑战,并将对社会经济发展产生基础性、全局性、复杂性和长期性影响。

(一) 适应人口老龄化形势发展的现实需要

近年来,人口老龄化快速发展已成为中国人口变化的主要趋势。从七普数据看,中

国人口老龄化表现出以下特点。

一是人口老龄化程度继续提高,高龄化趋势明显。根据普查结果,2020年中国60岁及以上人口为26402万人,占总人口的18.70%,其中65岁及以上人口为19064万人,占总人口的13.50%。80岁及以上人口占总人口的比重为2.54%,比2010年提高了0.98个百分点;占60岁及以上老年人口的比重为13.56%,比2010年上升了1.74个百分点。老龄化的同时伴随高龄化,表明中国老年人口内部结构在快速变化,养老服务和健康服务等需求将受高龄化影响以快于老年人口的增速增长,表现出结构效应。

二是人口老龄化速度明显加快。2010~2020年,60岁及以上人口比重上升了5.44个百分点,65岁及以上人口比重上升了4.63个百分点。与上个10年相比,上升幅度分别提高了2.51和2.72个百分点(见表1)。人口老龄化速度加快意味着应对人口老龄化的战略机遇期将快速逝去,政策准备期将大为缩短,“未备先老”问题将更加突出。

三是人口老龄化城乡差距快速扩大。普查结果显示,从全国看,乡村60岁、65岁及以上老人的比重分别为23.81%、17.72%,比城镇分别高7.99、6.61个百分点。与2010年相比,60岁、65岁及以上老年人口比重的城乡差距分别扩大4.99、4.35个百分点。城乡差距扩大进一步凸显应对农村人口老龄化的紧迫性。当前农村经济发展水平、社会服务水平严重滞后,农村人口老龄化必将面临更为严峻的挑战,将严重影响脱贫攻坚成果巩固和乡村振兴战略实施。

四是人口老龄化地区差异加大。普查数据显示,65岁及以上老年人口比重最高和最低地区之间相差近12个百分点,与2010年相比,扩大5.28个百分点。从整体差异看,人口老龄化地区差异指数^①从2010年的0.14上升至2020年的0.17。人口老龄化地区差异扩大反映了中国应对人口老龄化的复杂性。

五是人口老龄化程度与经济发展水平出现一定程度的背离。理论上经济发展水平高的地区由于人口转变发生较早通常人口老龄化程度更高。但发达地区吸引大量劳动年龄人口流入,延缓了人口老龄化发展进程,造成中国各地区人口老龄化程度与经济发展水平出现

表1 中国近三次普查的总人口及老年人口比重

年份	总人口 (万人)	60岁及以上 人口比重(%)	65岁及以上 人口比重(%)	80岁及以上 人口比重(%)
2000	126583	10.33	6.96	0.95
2010	133972	13.26	8.87	1.56
2020	141178	18.70	13.50	2.54

资料来源:2012年《中国统计年鉴》、第七次人口普查数据公报和第五次人口普查资料。

^① 该指数首先用各地区人口老龄化程度与全国人口老龄化程度之差的绝对值之和除以地区数,得到各地区与全国人口老龄化程度的平均绝对偏离值,然后再除以全国人口老龄化程度,得到相对偏离值。指数越高,差异程度越大。

明显的背离。2020年各地区65岁及以上人口比重排名与人均国内生产总值(GDP)排名之间的相关系数仅为0.310,二者绝对值之间的相关系数仅为0.250。率先进入中度老龄化阶段(65岁及以上人口比重超过14%)的12个地区中,只有上海、江苏、天津人均GDP排名位居全国前五;黑龙江省65岁及以上人口比重高居全国第七,但人均GDP排名全国倒数第二;吉林、辽宁和四川的两项排名之差也均在10名以上。在未进入中度老龄化阶段的地区中,也不乏像广东、福建这样两项排名相差20名开外的情况(见表2)。人口老龄化程度与经济发展水平的背离表明中国“未富先老”的特征不仅在总体上有所表现,而且在部分地区更为严重。

表2 各地区65岁及以上人口比重及人均国内生产总值排名情况

地区	65岁及以上 人口比重排名	人均GDP 排名	地区	65岁及以上 人口比重排名	人均GDP 排名	地区	65岁及以上 人口比重排名	人均GDP 排名
辽宁	1	15	湖北	12	9	江西	22	17
重庆	2	8	河北	13	27	贵州	23	28
四川	3	16	河南	14	18	福建	24	4
上海	4	2	陕西	15	12	云南	25	23
江苏	5	3	北京	16	1	海南	26	19
吉林	6	24	浙江	17	6	宁夏	27	20
黑龙江	7	30	内蒙古	18	10	青海	28	25
山东	8	11	山西	19	26	广东	29	7
安徽	9	13	甘肃	20	31	新疆	30	21
湖南	10	14	广西	21	29	西藏	31	22
天津	11	5						

注:人均GDP根据各地区2020年国内生产总值(GDP)和常住人口数据计算。各地区2020年国内生产总值(GDP)数据来自Wind经济数据库,常住人口、65岁及以上人口比重数据来自第七次人口普查公报。

这些新变化表明,中国人口老龄化形势日益严峻,已经成为中国面临的重要人口问题,必须尽快采取应对措施。

(二) 应对人口老龄化现实挑战的客观要求

人口老龄化已经对中国社会经济发展形成挑战,比较直观地表现在以下几个方面。

一是人口老龄化引起劳动力供给下降,给经济增长和产业结构转型升级产生明显的压力。15~59岁劳动年龄人口从2012年开始下降,劳动力则从2017年开始下降,就业人员从2018年开始下降。劳动力供给下降一方面是由于劳动年龄人口下降,另一方面是因为劳动年龄人口内部老化,导致劳动参与率下降。由于劳动年龄人口持续下降,即便通过延迟法定退休年龄大幅提高50~64岁人口的劳动参与率,未来中国劳动力供给也将持续下降(林宝,2020)。2012年以后,国内生产总值增速下降至8%以下,进入中速增长阶段,与劳动年龄人口下降在时间点上具有高度一致性。劳动力供给下降还要求

产业结构调整以减少劳动力密集型产业,在这一过程中会产生招工难和就业难并存的局面,这也是近年来中国劳动力市场出现结构性矛盾的一个重要原因。

二是人口老龄化带来社会保障支出的快速增加,给制度可持续性带来挑战。在养老金方面,人口老龄化将通过改变制度中缴费人员与受益人员之比而导致资金平衡形势恶化。2010~2019年,城镇职工基本养老保险的在职人员和离退休人员之比从3.08下降至2.53,基本养老保险的收入支出比从1.29下降至1.09,累计结余与支出之比从1.47下降至1.20。在医疗保障方面,2010~2019年,基本医疗保险的收入支出比从1.22下降至1.17,累计结余与支出之比从1.43下降至1.33(见表3),相关研究也表明人口老龄化正在对医疗费用支出产生越来越大的影响(贾洪波、赵德慧,2017;付晓光等,2018)。

表3 2010~2019年社会保障支付压力的变化

年份	基本养老保险			基本医疗保险	
	在职/离退休人员	收入/支出	累计结余/支出	收入/支出	累计结余/支出
2010	3.08	1.29	1.47	1.22	1.43
2011	3.16	1.35	1.55	1.25	1.39
2012	3.09	1.31	1.57	1.25	1.38
2013	3.01	1.25	1.58	1.21	1.34
2014	2.97	1.18	1.53	1.19	1.31
2015	2.87	1.15	1.43	1.20	1.35
2016	2.75	1.12	1.29	1.22	1.39
2017	2.65	1.15	1.24	1.24	1.34
2018	2.55	1.16	1.22	1.20	1.32
2019	2.53	1.09	1.20	1.17	1.33

注:根据2020年《中国统计年鉴》相关数据计算。表中基本养老保险基金中包括城镇职工基本养老保险和城乡居民基本养老保险,基本医疗保险基金中包括职工基本医疗保险和城乡居民基本医疗保险。“在职/离退休人员”是指城镇职工养老保险的在职人员与离退休人员之比。

三是人口老龄化将因老年人口增多带来养老服务需求的快速增长。在养老服务需求方面,仅考虑2010~2020年老年人口规模的扩大,60岁及以上老年人口的养老服务需求提升48.6%,65岁及以上老年人口的养老服务需求增长60.4%,如果进一步考虑高龄化带来的结构效应和需求升级带来的乘数效应,养老服务需求增长更是爆发性的。虽然近年来相关部门加快了养老服务体系建设的步伐,出台了一系列政策措施,但养老服务供给不足和质量不高仍是当前养老服务体系建设中的突出问题。

此外,人口老龄化对政府债务(王兆瑞等,2021)、居民部门债务(刘哲希等,2020)、服务业(吴飞飞、唐保庆,2018)等均产生一定的影响。这些现实的影响和挑战要求进行针对性的战略部署和行动。

（三）应对人口老龄化长期影响的前瞻部署

由于中国长期处于低生育水平,即便是最乐观的预测结果,未来也将面临快速人口老龄化,并在21世纪一直保持较高的人口老龄化水平。如果总和生育率保持1.3不变,中国在2035年之前就将进入重度老龄化社会(65岁及以上人口比重超过21%),并有可能在2045年之前进入极度老龄化社会(65岁及以上人口比重超过28%)。人口老龄化的各种影响将进一步显现,需要从更长的时间维度、站在战略高度系统设计积极应对人口老龄化的各项举措,体现战略意识和前瞻意识。

人口老龄化的影响远非上述领域,而是具有基础性、全局性、复杂性和长期性特点,必须高度重视,加强应对策略的战略统筹。人口老龄化影响的基础性主要体现在人口是影响社会经济发展变化的基础变量。人口老龄化作为人口结构变动的基本趋势,是人口作为基础变量的重要方面,是人口作用于其他社会经济变量的重要途径,因此,人口老龄化的影响具有基础性特征。人口老龄化影响的全局性是指人口老龄化几乎影响所有人和社会生活的方方面面。人口老龄化影响的复杂性是指人口老龄化的影响机制尚未得到完全揭示,影响程度和影响结果也会因时因地不同,表现出多样性和复杂性,难以完全把握和准确预知。人口老龄化影响的长期性是指人口老龄化是一个长期过程,其影响往往要延续几代人甚至更长时期。人口老龄化是人口转变的必然结果,是一个漫长的人口过程,其影响将贯穿整个过程。正是因为人口老龄化的影响如此重要而复杂,应对人口老龄化必须加强战略统筹,做好长期安排。

二、实施积极应对人口老龄化国家战略的时机选择

“十四五”时期是中国实施积极应对人口老龄化国家战略的第一个五年规划时期。一方面,随着人口老龄化继续深入发展,“十四五”时期中国人口形势将进入重大转折期,迫切需要抓住应对人口老龄化的战略机遇期,完善应对体系。另一方面,中国刚刚全面建成小康社会,社会发展进入新阶段,需要站在更高起点上系统解决社会问题,统筹谋划未来发展,为全面建成社会主义现代化强国和实现中华民族伟大复兴的中国梦奠定坚实基础。

（一）“十四五”时期是人口发展重大转折期

“十四五”时期是中国人口发展的重大转折期,必须采取战略行动,应对人口变化。首先,“十四五”时期是中国生育水平触底反弹或跌入低生育陷阱的关键时期,也是生育政策实现重大调整的关键时期。从生育水平看,七普数据显示,2020年总和生育率为1.3,考虑到全面二孩政策实施后生育水平提高有限且近年来呈快速下滑趋势,还有继续下滑可能。2021年5月31日,中共中央政治局审议通过了《关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》,决定“进一步优化生育政策,实施一对夫妻可以生育三个子女政策

及配套支持措施”，启动新一轮生育政策调整。其次，“十四五”时期将是中国从人口增长向人口负增长的转折期。中国人口自然增长率已从20世纪80年代末期的15‰以上下降至2019年的3.34‰，预示着总人口向负增长迈进的基本趋势。最后，“十四五”时期中国人口将进入中度老龄化阶段。七普数据显示，2020年中国65岁及以上人口占13.5%，离中度老龄化社会（65岁及以上人口比重达14%）仅咫尺之遥，很快就将进入中度老龄化社会。这几个重大转折表明中国人口发展正在发生深刻变化，必须采取相应的战略行动。

（二）“十四五”时期是应对人口老龄化的战略机遇期

“十四五”时期是中国应对人口老龄化必须抓住的战略机遇期。由于中国人口老龄化快速发展，2035年之前就将进入重度老龄化阶段，在此之前将是中国应对人口老龄化的战略机遇期。随着时间推移，人口老龄化加快发展，这一机遇期将不断收窄。“十四五”时期是21世纪剩余时间内中国人口老龄化程度最低的时期，同时由于20世纪60年代出生高峰时期的人口队列开始陆续进入老年阶段，这一时期60~64岁低龄老年人口将达到近1亿的规模，为延迟退休年龄、开发老年人力资源等政策留下了巨大空间。因此，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，必须尽快实施国家战略，加强社会动员，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。

“十四五”时期中国进入新发展阶段，必须站在新起点上进行战略布局，开启发展新局面。人口老龄化作为21世纪中国人口发展的基本国情，作为一项具有基础性、全局性、复杂性和长期性影响的重大社会现象，是迈向第二个百年奋斗目标的重要背景和基础条件，也是长期社会经济发展的主要影响因素，将积极应对人口老龄化上升为国家战略也是开启新局面的客观要求。

三、积极应对人口老龄化国家战略的基本内涵

实施积极应对人口老龄化国家战略，既有对认识的要求，也有对实践的要求。在认识层面，积极应对人口老龄化要求正确认识人口老龄化过程及其影响、与老龄化相关的老年人口及老龄社会等问题。在实践层面则是要求主动作为，采取科学有效的策略和措施，积极干预人口老龄化过程和结果，应对人口老龄化的各项挑战。

（一）正确认识人口老龄化及相关问题

关于正确认识人口老龄化及其相关问题已有不少研究。“国家应对人口老龄化战略研究总报告”认为，要树立“积极老龄观”，做到3个“积极看待”：积极看待老年人、积极看待老年生活、积极看待人口老龄化（总报告起草组，2015）。有研究认为，积极应对人口老龄化首先要正视人口老龄化的挑战，积极看待老龄化社会和老年人口（林宝，2019；杜

鹏,2021)。从全社会角度讲,在认识层面,积极应对人口老龄化实际上不是单纯积极看待的问题,而是要对人口老龄化形成正确认识、客观认识的问题。概括起来,应在以下几个方面形成正确认识。

一是正确认识人口老龄化。人口老龄化作为一种社会现象,是社会进步的表现和结果,但人口老龄化作为人类历史进入现代社会才出现的现象,也会给人类社会带来全新挑战。正确认识人口老龄化要克服过分悲观和过分乐观两种倾向,要正视人口老龄化的挑战,既不掉以轻心也不闻之色变,而是充分研究其变化规律和影响机制,做好长期应对的准备。

二是正确认识老年人口。老年人口是由少儿人口、劳动年龄人口发展而来,是历史发展的结果,是社会的重要组成部分。老年人口是社会财富的重要创造者和历史贡献者,有权参与社会财富分配,共享社会发展成果。老年人口是社会发展和建设的重要参与者和推动力量,也是重要人力资源,是社会宝贵的财富。老年人口内部具有较大的差异,对老年人口不能一概而论,应充分尊重、掌握、利用老年人口内部差异,提高应对人口老龄化政策措施的科学性和精准度。

三是正确认识老龄社会。老龄社会是人类社会发展的必经阶段,要面临人口老龄化带来的各种挑战,但老龄社会不是洪水猛兽,而是一个正常的社会形态。正确认识老龄社会,首先,要认识到老龄社会也存在不同的发展阶段,在不同阶段有着不同的社会经济意义。在轻度老龄化阶段(65岁及以上人口比重在7%~14%之间),往往正是一个国家的人口红利期,是可以利用的人口机会窗口。其次,老龄社会在带来挑战的同时,也将带来老龄及健康等产业发展机遇,是挑战和机遇并存的社会。最后,老龄社会不仅意味着人口结构变化,而且意味着整个社会发展模式和治理体系的变革,需要跳出人口的视野看待老龄社会及其相关问题。

(二) 在实践层面积极干预人口老龄化过程及其结果

2016年习近平总书记在对老龄工作指示中强调,有效应对中国人口老龄化,事关国家发展全局,事关亿万百姓福祉。要立足当前、着眼长远,加强顶层设计,完善生育、就业、养老等重大政策和制度,做到及时应对、科学应对、综合应对^①。这一重要指示为积极应对人口老龄化提供了重要的实践指引,具体可概括如下。

一是主动应对。积极应对人口老龄化首先要求把握战略主动权,把握先机,要前瞻性地研究人口老龄化过程,研判人口老龄化各种影响及其程度,加强顶层设计,完善相关应对措施,甚至是提前采取措施,干预人口老龄化过程,延缓人口老龄化进程。主动应

^①《习近平:加强顶层设计完善重大政策制度 及时科学综合应对人口老龄化》,新华网(http://www.xinhuanet.com/politics/2016-02/23/c_1118133430.htm),2016年2月23日。

对的关键是保持前瞻性,即要做到立足当前、着眼长远,要看到人口老龄化未来发展趋势及其影响,主动防御、因势利导、未雨绸缪,走一条有准备、有把握的应对之路。

二是及时应对。人口老龄化有自身的发展过程和发展规律,在快速老龄化的过程中,抓住应对时机十分关键。中国人口老龄化具有速度快的显著特征,应抓住当前进入老龄社会时间不长、老龄化程度相对较低、劳动年龄人口比重相对较高、老年人口结构相对年轻的有利窗口期,积极完善各项社会经济政策,为人口老龄化高峰的到来提前做好准备。及时应对的关键是要保持敏锐的判断力和决断力,要善于审时度势、伺机而动,不可迟疑不决、错失良机。

三是科学应对。一方面要加强应对人口老龄化决策的科学性。应对人口老龄化需要有的放矢、精准施策,其前提是必须科学掌握人口老龄化的发展趋势、影响深度和广度。因此,在应对过程中,要加强科学研究,注重政策制定的科学性和前瞻性,加强对政策实施的科学评估,提高各项政策的精准度和有效性。另一方面,要加强应对人口老龄化的科技支撑,通过科技创新提高生产率、改善老年生活质量。

四是综合应对。应对人口老龄化是一项复杂的系统工程,要采取综合应对措施。要坚持过程调节与结果干预相结合,以结果干预为主、以过程调节为辅,完善生育、就业、养老、社会保障、家庭支持等政策,多方着力,综合应对人口老龄化。综合应对的关键是要加强统筹协调,要把各部门、各战线、各环节的力量统筹协调起来,相互配合,共同推进应对人口老龄化的各项工作。

五是长期应对。人口老龄化是一个长期过程,应对人口老龄化是一项长期而艰巨的任务,需要持续的努力。在思想上要做好持久战的准备,树立长期应对的思想准备;在政策制定上要注重长期影响和效果。要制定长期的应对目标,并落实为分阶段的具体任务,做到长短结合,短期目标服务于长期目标。长期应对的关键是可持续性,要保持政策的持久有效、科学合理,必须加强对政策措施可持续性的评估,要尽量减少头疼医头脚疼医脚的短期政策和短视行为。

四、积极应对人口老龄化国家战略的主要目标

当前,对积极应对人口老龄化国家战略的阐释和解读有一种局限于养老和人口问题的倾向。需要指出的是,由于人口老龄化影响具有全局性和复杂性的特征,积极应对人口老龄化国家战略必须是一项全局性、综合性战略,不能仅视为一项单纯的人口发展战略,更不能单纯关注养老问题。本质上,积极应对人口老龄化国家战略的战略目标可以理解为一个综合的目标体系,可以分为不同的层次,表现为一定的圈层结构:在核心圈层,积极应对人口老龄化国家战略聚焦人口老龄化过程本身,战略目标是实现积极老龄化;在中间圈层,积极应对人口老龄化聚焦人口发展过程,战略目标是促进人口长期

均衡发展;在外围圈层,积极应对人口老龄化关注人口与其他要素之间的关系,战略目标是实现可持续发展,在现阶段表现为追求高质量发展。

(一) 老龄化层面:实现积极老龄化

积极应对人口老龄化最狭义的理解可以解释为积极应对人口老龄化的各种影响,从这个层面说,积极应对人口老龄化的战略目标可以概括为实现积极老龄化。2002年,世界卫生组织在第二次老龄问题世界大会上正式提出“积极老龄化”,指为提高老年人生活质量创造健康、参与和保障最佳机会的过程(WHO,2002)。积极老龄化既包含个人也包含群体,健康、参与、保障三位一体的最优结合是其关键(邬沧萍,2013)。积极应对人口老龄化国家战略首先应实现个体和群体的积极老龄化,从健康、参与和保障3个基础方面建立完善的政策体系,以减少老年人因衰老带来的疾病,并确保其在生病时得到及时的治疗和照护,为老年人提供参与社会生活和社会发展的机会和条件,提供必要的经济保障和照护服务,以提高老年人生活质量,确保老年人分享社会发展成果。党的十九届五中全会在提出实施积极应对人口老龄化国家战略的条目之下,提到的“积极开发老龄人力资源”“推动养老事业和养老产业协同发展,健全基本养老服务体系,发展普惠型养老服务和互助性养老,支持家庭承担养老功能,培育养老新业态,构建居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系,健全养老服务综合监管制度”等内容蕴含了实现积极老龄化的目标。

(二) 人口过程层面:促进人口长期均衡发展

积极应对人口老龄化还可以加强对人口老龄化过程的干预,将视野拓宽至整个人口过程,从这个层面说,积极应对人口老龄化的战略目标可以概括为促进人口长期均衡发展。人口老龄化是人口转变的结果,本质上是历史人口发展的产物。因此,对当前人口的干预将会对未来的老龄化过程产生影响,尽管可能见效慢、周期长,但放在人口发展的历史长河中考察,仍然是可以有所作为和具有重大意义的。近年来,中国一直将促进人口均衡发展作为人口发展的重要目标,十八大报告提出要“逐步完善政策,促进人口长期均衡发展。”党的十九届五中全会在提出实施积极应对人口老龄化国家战略的条目下,也明确指出“促进人口长期均衡发展”,这表明促进人口长期均衡发展是积极应对人口老龄化国家战略的目标之一。

(三) 人口与其他要素关系层面:实现可持续发展

积极应对人口老龄化必须实现人口与其他要素的协调发展,从这个层面讲,积极应对人口老龄化的战略目标可以确定为实现可持续发展。“可持续发展”一词1987年由联合国环境与发展委员会在《我们共同的未来》中正式使用(李竞能,2004),指在不损害后代人满足其自身需要的能力的前提下满足当代人需要的发展。可持续发展一方面从横向上强调人口与经济、社会、资源和环境的协调发展,另一方面从纵向上强调代际公平

和可持续性。实施积极应对人口老龄化国家战略本质上就是要实现人口与其他要素的协调发展,统筹考虑长达数十年甚至上百年涉及几代人的发展问题,与可持续发展的核心要义完全契合。因此,实现可持续发展就理所当然应该成为积极应对人口老龄化的战略目标之一。

实现积极老龄化、促进人口长期均衡发展和实现可持续发展是从不同层面出发而提出的目标,每个层次的目标又可以分解为一系列的子目标,这些目标构成了一个多层次的目标体系,共同构成积极应对人口老龄化国家战略的战略目标。3个层次的目标层层递进,相互联系、相互促进,没有主次之分,只有层次之别。3个层次的目标需要共同推进,不断推动积极应对人口老龄化国家战略取得成效。

(四) 现阶段目标统筹:高质量发展

党的十九届五中全会强调“十四五”时期经济社会发展要“以推动高质量发展为主题”,这实际上为实施积极应对人口老龄化国家战略提出了现阶段目标,即追求高质量发展。在现阶段,以高质量发展为目标,可以统筹兼顾积极老龄化、促进人口长期均衡发展和可持续发展3个层次的战略目标。积极老龄化目标可以体现在高质量发展所包含的共享发展之中,促进人口长期均衡发展目标可以体现在高质量发展的协调发展之中,而可持续发展目标则可以体现在高质量发展目标包含的协调、绿色和共享发展之中,此外,高质量发展所包含的创新和开放可以为实现上述目标提供动力和创造条件。同时,高质量发展与积极应对人口老龄化也具有内在的一致性:积极应对人口老龄化是实现高质量发展的前提条件,实现高质量发展是积极应对人口老龄化的有力保障。因此,把高质量发展作为现阶段积极应对人口老龄化的目标是合适的,也是可能的。

五、积极应对人口老龄化国家战略的根本任务

根据积极应对人口老龄化国家战略的目标,可以确定这一战略的根本任务是:尽量创造一个有利于实现高质量发展的人口条件,以及形成与人口老龄化相适应的经济发展模式和社会环境。

(一) 创造有利于实现高质量发展的人口条件

创造有利于实现高质量发展的人口条件,就是要从中国当前面临的主要人口问题出发,努力寻找解决方案,使人口发展进入长期均衡发展轨道。具体包括:(1)努力提升生育水平,逐步向更替水平回归。生育率过低是中国人口长期均衡发展面临的重要问题,应该将提升生育水平作为创造有利人口条件的首要任务。从理论上讲,生育水平长期保持在更替水平是实现代际人口均衡、保持人口结构相对稳定的理想状态。中国目前生育水平远低于更替水平,长期发展下去将导致人口规模萎缩、人口年龄结构老龄化。(2)继续降低出生人口性别比,促进适龄男女婚姻匹配。七普数据显示,中国出生人

口性别比有所回落,但仍高于正常水平。同时,由于历史上人口出生性别比偏高的年龄组正在陆续进入婚育期,必须努力促进适龄男女婚配。(3)全面提高健康水平,缩短带病生存期。根据国家卫健委公布的数据,中国2018年人均预期寿命与健康预期寿命之间相差8.3岁^①,表明人口健康水平还有很大的提升空间,要加强与健康中国战略协同互动,努力提高全面健康水平,推动疾病模式和死亡模式变革,缩短带病生存期,继续提高人口预期寿命和健康预期寿命。(4)提高人口素质,建设人力资源强国和人才强国。七普数据显示,中国人口素质显著提升,但总体上与建设社会主义现代化强国的需求相比仍存在较大差距,特别是高层次人才短缺。近年来,各地区之间开展的“人才争夺战”反映了人才的稀缺性,一些关键技术成为“卡脖子”技术也反映出高端人才和技术储备的不足。因此,必须进一步提高人口素质,加强高层次人才培养,建设人力资源强国和人才强国。(5)促进流动人口本地融入,缩小户籍人口城镇化与常住人口城镇化之间的差距。巨大的流动人口规模和两类城镇化差距反映出仍然存在较大的制度障碍制约人口流动及本地化融入,不符合高质量发展的要求。要进一步通过制度改革和机制创新促进流动人口本地流入,实现高质量的新型城镇化。

(二) 形成与人口老龄化相适应的经济发展模式

人口老龄化对经济发展带来的最大冲击是劳动力规模下降和结构老化,要形成与人口老龄化相适应的经济发展模式,关键是要实现几个转变:(1)增长方式转变。在劳动力供给下降的大背景下,从依靠低成本劳动力投入、片面追求总量增长和增长速度、不计资源环境代价的粗放式增长方式向更加依靠资本技术、更加强调劳动力素质、更加强调资源节约和环境友好、更加强调质量和效益的集约式增长方式转变。(2)增长动力转变。随着人口老龄化,依靠大量要素投入驱动经济增长的方式已经不可持续,经济增长动力要从要素驱动向创新驱动转变,使创新成为推动发展的第一动力。(3)产业结构调整。随着劳动力供给下降,要求在需求侧作出反应,必然对产业结构调整带来压力。产业结构中的劳动密集型、低附加值产业将逐渐淘汰,代之以资本、技术和知识密集型产业,产业结构不断转型升级。(4)生产效率提升。应对人口老龄化的关键是要以更少的劳动力保障全体社会成员福利水平,核心在于提高劳动生产率和全要素生产率,以更高效率创造更多社会财富。要通过鼓励新技术的开发和应用、新业态和新模式的培育不断提高生产率。与人口老龄化相适应的经济发展模式不会自然形成,必须坚持新发展理念,深化供给侧结构性改革,以改革推动发展方式转变。

^① 卫健委:《国人均预期寿命77岁 健康预期寿命仅68.7岁》,中国新闻网(<http://www.chinanews.com/gn/2019/07-29/8910350.shtml>),2019年7月29日。

（三）形成与人口老龄化相适应的社会环境

人口老龄化作为一种社会现象,对社会文化、社会治理等均产生深远的影响。形成与人口老龄化相适应的社会环境关键要完成4项任务:(1)增强社会共识。在全社会开展积极应对人口老龄化的宣传,通过加强人口老龄化国情教育和积极应对人口老龄化国家战略教育,使社会成员认识到实施这一战略的重要性和必要性,增强应对人口老龄化的主动性和自觉性,理解相关决策与行动,改变不可持续的发展方式和行为习惯,增强全社会积极应对人口老龄化的共识。(2)完善社会治理。重点是实现社会治理体系和治理能力现代化。《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》中对实现治理体系和治理能力现代化进行了系列安排。从广义上讲,这些安排都是积极应对人口老龄化的必要安排;从狭义上讲,则是要坚持和完善共建共治共享的社会治理制度,保持社会稳定、维护国家安全。(3)促进社会参与。参与是积极老龄化的三大支柱之一,促进社会参与的重点是要消除年龄歧视,改革强制性退休年龄制度,为老年人就业创造条件;营造有利于老年人社会参与的环境,为老年人参与政治、社区管理、社会生活创造条件。(4)实现社会共享。重点是优化收入分配格局,进一步健全社会保障制度,大力推动社会养老服务体系建设和营造孝老敬老养老的社会环境,使老年人能分享社会发展成果,满足美好生活需要。在信息技术日新月异的情况下,应致力于建设一个不分年龄人人共享的智慧老龄社会,使老年人能分享技术进步带来的福利改进,而不是陷入数字贫困。

六、“十四五”时期积极应对人口老龄化的重点政策建议

“十四五”时期是实施积极应对人口老龄化国家战略的开局时期,重点应做好政策准备工作。“十四五”时期在继续系统推进经济结构转型升级、全面三孩政策、养老金制度改革、社会养老服务体系建设和等的基础上,应首先抓好以下几项重点政策,尽快予以突破。

（一）做好弹性机制设计,稳妥推进渐进式延迟退休年龄

延迟法定退休年龄有利于保障群众劳动权利,开发老年人力资源;设计合理的弹性机制有利于增加群众选择权,提高劳动参与率。党的十九届五中全会明确提出“实施渐进式延迟法定退休年龄”,《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》进一步明确,“按照小步调整、弹性实施、分类推进、统筹兼顾等原则,逐步延迟法定退休年龄”。延迟法定退休年龄已经成为“十四五”时期的一项重要任务。考虑到这一改革涉及面广、社会关注度高,应合理设计弹性机制,回应社会关切、减小改革阻力,确保退休年龄改革目标顺利实现。

笔者建议用20年左右的时间按照男性每4年延迟1岁、女性每2年延迟1岁将法

定退休年龄延迟至65岁。在提高法定退休年龄的同时,将原退休年龄作为最低退休年龄,以法定退休年龄再加5岁作为最高退休年龄,不断扩大弹性退休年龄范围,最终形成男性可在60~70岁之间、女性可在55~70岁之间弹性退休。改革后,养老金待遇与退休年龄密切挂钩,根据延迟退休年龄的改革目标,为鼓励劳动者尽量在弹性区间内增加工作年限,可以改革养老缴费年限和基础养老金待遇之间的关系,具体可分三段:第一段是达到最低退休年龄以前,每缴费1年增加基础养老金略小于1个百分点;第二段是在最低退休年龄(弹性区间下限)和法定退休年龄之间,每缴费1年增加基础养老金等于1个百分点;第三段是在法定退休年龄和最高退休年龄(弹性区间上限)之间,每缴费1年增加基础养老金略大于1个百分点。由此形成越晚退休、缴费价值越高的局面。如果能够以现行退休年龄为基础进行弹性设计,逐步扩大弹性区间,那么延迟退休年龄改革本质上就是扩大退休年龄弹性的改革,可以将“渐进式延迟退休年龄”理解为“渐进式扩大退休年龄弹性”。这一设计充分尊重劳动者本人的选择权,劳动者可以在一定区间里自由选择,使其有更多的权利和自由决定退休年龄;同时具有多劳多得的激励机制,为劳动者延迟退休年龄提供内在动力,劳动年限越长,养老金待遇水平越高,而且退休年龄越高,养老金缴费价值越高。另外,为女性提供更大弹性,充分考虑了与现有制度衔接及家庭工作平衡,让女性可以更加从容地适应这项改革。

(二) 尽快推进基础养老金全国统筹,增强应对人口老龄化能力

由于人口老龄化地区差异大,统筹层次低,破坏了养老金制度的公平性、可持续性和便携性,全国统筹十分重要。中央调剂金制度只是过渡性措施,时间不宜过长,应尽快实现基础养老金全国统筹。要实现职工基础养老金全国统筹,关键是必须找到一个合理的基础养老金待遇确定方法,使制度前后易于衔接,民众能够接受。

基于各地区历史缴费率不同,为保障公平,必须将缴费率纳入统筹后的基础养老金待遇计算方法,将养老金待遇与全国平均工资及个人的历史缴费贡献挂钩。笔者建议基础养老金全国统筹后的待遇确定包括两个部分:(1)上年全国在岗职工平均工资。即将目前的基础养老金待遇确定公式中上年当地在岗职工平均工资以全国在岗职工平均工资替代。(2)个人指数化的平均缴费贡献。即将目前确定公式中的个人指数化平均缴费工资换成个人指数化平均缴费贡献。个人指数化的平均缴费贡献以上年全国职工在岗职工平均工资乘以个人缴费贡献指数。个人缴费贡献指数是个人各年实际缴费额与理论应缴费额的比值的平均数。个人各年实际缴费额等于个人各年的缴费基数乘以实际缴费率,理论缴费额等于各年的全国平均工资乘以制度规定的全国统一缴费率。这样做的好处是:真正实现横向公平和纵向公平的统一,易于民众接受;真正实现全国统筹,完全消除地区差别因素,可以实现无障碍的异地转移;可以实现新旧制度的有效衔接(林宝,2016)。

(三) 尽快建立城乡一体的长期护理保险制度,提供基本护理保障

七普数据显示,中国平均每个家庭户的人口为 2.62 人,比 2010 年的 3.10 人减少 0.48 人。这表明家庭规模小型化趋势继续发展,家庭养老服务能力显著下降,应该尽快进行制度化安排,以弥补家庭养老能力的不足。当务之急是建立长期护理保险制度,将家庭最难以满足的护理需求采用社会保障的制度化方式加以解决。2016 年开始的长期护理保险试点到目前已接近 5 年,应该系统总结试点经验,尽快出台统一制度。

笔者建议在总结各地试点经验的基础上,充分考虑农村人口老龄化程度更高、社会化护理资源更为缺乏的基本事实,建立城乡一体、全国统一的长期护理保险制度,突出福利性、普惠性和强制性特征,为国民提供标准化的基本护理保障。参考国际经验和试点经验,应尽量扩大缴费基数,建议以目前基本医疗保险的覆盖范围为基础确定参保对象,同时建立多方筹资机制,建立以参保者缴费为主、财政补贴和使用者负担为辅的筹资模式。为体现十九届五中全会提出的“稳步”特征,初始阶段可以严格将受益对象界定为失能人员,支付水平以保障基本护理服务为标准,从低水平起步。建议制度实施可以采用几年一个周期,定期开展政策评估,然后根据政策运行状况、实施效果、社会经济发展水平和人口状况变化等因素进行动态调整和完善,在条件成熟时再逐步扩大受益对象至半失能人员和失能预防项目,并根据实际情况调整保障标准。

参考文献:

1. 杜鹏(2021):《科学认识人口老龄化国家战略》,《经济日报》,3月26日,第10版。
2. 付晓光等(2018):《人口老龄化对农村居民医疗费用影响研究》,《中国卫生统计》,第2期。
3. 贾洪波、赵德慧(2017):《人口老龄化对城镇职工医保基金收支平衡的影响——基于2004~2015年省际面板数据的证据》,《上海经济研究》,第10期。
4. 李竞能(2004):《现代西方人口理论》,复旦大学出版社。
5. 林宝(2016):《基础养老金全国统筹的待遇确定方法研究》,《中国人口科学》,第2期。
6. 林宝(2019):《探索积极应对人口老龄化的“中国经验”》,《经济日报》,8月27日,第12版。
7. 林宝(2020):《人口负增长与劳动就业的关系》,《人口研究》,第3期。
8. 刘哲希等(2020):《人口老龄化对居民部门债务的非线性影响研究》,《经济学动态》,第4期。
9. 王兆瑞等(2021):《人口老龄化对政府债务的影响:基于非线性的视角》,《国际金融研究》,第3期。
10. 邬沧萍(2013):《积极应对人口老龄化理论诠释》,《老龄科学研究》,第1期。
11. 吴飞飞、唐保庆(2018):《人口老龄化对中国服务业发展的影响研究》,《中国人口科学》,第2期。
12. 总报告起草组(2015):《国家应对人口老龄化战略研究总报告》,《老龄科学研究》,第3期。
13. WHO(2002): Active Ageing: A Policy Framework, World Health Organization, WHO/NMH/NPH/02.8.

(责任编辑:朱 犁)