

# 英国应对人口老龄化的经验及对中国的启示

解 韬

**摘 要:** 英国是世界上第一个工业化国家,也是人口老龄化国家。英国在应对人口老龄化方面积累了较为丰富的经验,采取了推迟退休、倡导积极老龄化、利用国际移民、推行以促进就业为导向的社会政策和大力开发人力资源等措施,较为成功地应对了老龄化时代的社会经济问题。但英国的养老金面临较大的财政风险,国际移民面临本土适应问题。中国可以参考英国分权管理、责任下放的政府治理体制,建立有梯度的养老金制度,建立广覆盖、低费用、以社区卫生服务为主的全民基本医疗保障制度。

**关键词:** 英国; 人口老龄化; 经验; 启示

**中图分类号:** C924.24

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1674-9065(2012)01-0032-06

## 一、英国应对人口老龄化的主要经验

英国是世界上第一个工业化国家,也是人口老龄化国家。英国在应对人口老龄化方面积累了较为丰富的经验,主要做法有:

(一) 改革退休制度,主要是抑制提前退休和提高退休年龄

为了减少年轻人的失业,欧盟国家过去都把年长劳动力的提前退休作为解决办法。2001年欧盟退出劳动力队伍的平均年龄是60岁,其中男性为60.5岁,女性为59岁。2002年欧盟15国50~65岁老人就业率仅为40.1%,其中男性为50.1%,女性为30.5%。

提前退休成为欧盟老年人的一大特征。但是,几十年的实践证明这样做并没有达到预期的效果。由于欧盟已进入到产业高度化阶段,年轻人就业越来越依靠更多更好的教育背景,其就业率并没有与年长劳动力的退休同步上升。而如果劳动力提前退休的趋势继续下去的话,必将减少劳动力的数量,增加领取养老金者的人数,给政府财政带来更大的压力。面对这种情形,欧盟决定改变过去鼓励提前退休的政策,这是欧盟应对人口老

龄化所采取的一项重要政策。

欧盟抑制提前退休就要为年长劳动者继续就业创造条件。在反对劳动力市场中的年龄歧视方面,2000年欧盟各成员国通过了《就业指令》。英国政府于2006年10月执行《指令》,制定出相关法律。

欧盟斯德哥尔摩会议制定的到2010年的目标是:55-64岁老年劳动力就业率至少为50%;退出劳动力队伍的平均年龄提高5岁。

2002年英国实际退休年龄男性是62.5岁,女性为60.5岁。英国50~64岁劳动力的就业率已经超过50%,是少数目前已经达到2010年欧盟目标的国家之一。统计显示,2002年英国50岁至领取退休金年龄人口的就业率为69.9%,而欧盟15国55~64岁老人就业率为43%,65岁以上就业率仅为3%。英国老年人就业率在欧洲属于比较高的水平,但英国国内各地发展不平衡。例如,英格兰60~64岁男性就业率伦敦为53%,但西南部 and 西北部只有33%,女性从东南部的33%到约克郡和汗巴的17%不等。<sup>①</sup>

目前,英国年过50岁的劳动力在寻找工作时仍然面临很多困难。50岁至领取退休金年龄人口

收稿日期: 2011-07-14

作者简介: 解 韬,男,广东省社会科学院国际经济研究所研究员。(510610)

的就业率比整个成年人的就业率(75%)要低得多。英国政府正在致力于减少这一差距。

## (二) 倡导积极老龄化、社会融入和自立

英国自1970年代中期以来,生育率一直未达到更替水平,而且趋势是下降的,人口老龄化趋势明显。

英国的老龄政策是提倡积极老龄化、社会融入和自立。鼓励健康自立,提供以个人为中心的服务以满足个人需要,帮助人们留在社区,同时,为照顾者提供支持。

1989年英国发表的《社区照料白皮书》强调尽量使老年人居住在家的必要性。国民健康服务(National Health Service, NHS)和社区照料(Community Care, 1990)的目的是鼓励发展社区照料系统,使老年人居住在家。2001年,

《全国老年人服务框架》(the National Service Framework for Older People, NSF)成为政府致力于老年人健康和社会照料服务的政策工具<sup>[1]</sup>。NSF为老年人制定的目标包括:促进自立和以个人为中心的照料;改善服务的质量和连续性;扩大服务内容;改善长期照料。

近年来,英国认识到老年人的特殊困难,地方政府战略的重点已从单纯保护老年人转向保护老年人的财产,特别是加强对住房的资助或维修。大约50万英格兰老人住在租来的房子里,另有10万老人住在退休者住宅或私人出租房屋里。住出租房的老人大多收入低,所以依赖收入援助或住房津贴以支付房租。住房改善机构(Home Improvement Agencies, HIA)的额外政府资助已经使许多老年人呆在家里的时间延长了。支持老年人项目(the Supporting People Programme)从2003年4月起为包括老年人在内的弱势群体提供与住房有关的帮助,比如信息服务和上网。

(三) 外来移民在解决人口老龄化问题方面发挥着积极作用

在英国,移民被认为是解决人口问题的一个办法,但不是全部。自1997年工党政府上台以来,在加大对非法移民打击力度的同时,英国政府出

台了一系列放宽原有限制移民的政策,人口迁入量显著增大。据英国《独立报》2006年8月25日报道,国家统计局的数据显示,截至2005年7月,英国人口已经达到了6020万,比上一年度增长了37.5万人,增长幅度约为0.6%,是自1962年以来人口增长速度最快的一年,而在1989年至1999年这10年的时间里,英国人口的平均增长率仅为0.3%。英国国家统计局认为,造成这一现象的主要原因是外国移民的大量涌入。根据统计数据,到2005年7月,英国外来移民的数量比上年度增长了11%。而从英国移民到海外的人数则比上年度下降了2%。换句话说,2004年至2005年期间移民的净增长量约为23.5万人,比2003年至2004年期间增加6.8万人,达到1991年开始记录这一数据以来的最高点。净移民增长在帮助解决人口老龄化问题方面产生三个作用,一是促进人口增长,延缓人口老龄化。移民在很大程度上有助于提高英国人口的出生率,从而可以帮助缓解令人担忧的人口老龄化问题。以数据为例,与2004年中期相比,2005年中期的出生人口增加了1万人。如果没有移民,英国人口出生率将很难有明显增长。牛津大学教授科尔曼(Coleman)2007年在一次研讨会上也指出,过去两年英国新移民净增204,000人,使英国的人口总数上升了零点六个百分点<sup>[2]</sup>。二是扩大劳动力供应,缓解因人口老龄化造成的劳动力老化或短缺。数据显示,2005年英国劳动人口因移民的加入而比2004年增长了0.8%,达到了3740万人。三是推动经济发展,增强养老经济能力。2004年4月英国首相布莱尔在一次演讲中表示,如果人口净迁入停止,经济增长将会减缓0.5%。实际情况是0.4%左右,这一数据基于财政部门的估计,国民经济增长率是2.5%,其中2.0%来自生产力水平的提高,0.5%来自工作年龄人口的增加,而在2001~2002年,其中三分之二来自移民<sup>[3]</sup>。据全国经济社会研究所的预测,由于工作年龄人口增加引起的人口变化将使英国的GDP在2007年至2009年期间增加1个百分点<sup>[4]</sup>。移民还直接带来财政收益。

Coleman 的研究显示,对过去移民的净财政贡献的估计正常幅度是 GDP 的 1%。一般研究估计,移民纳税 312 亿英镑,政府支出 288 亿英镑,净财政贡献约 25 亿英镑<sup>[3]</sup>。

#### (四) 实施以促进就业为导向的社会政策

在英国,国家不仅帮助失业者找到工作,而且,失业者在重新找到工作后,还会继续得到政府的帮助,直到他们新的工作岗位上取得稳固的进步,从而彻底避免他们频繁地被排斥在劳动力市场之外或在低工资边缘徘徊的现象。此外,英国政府和企业合作,实施“家庭友好政策”,帮助职工实现工作和家庭责任的平衡,这些措施被视为“积极的社会政策”。

“积极的社会政策”的核心是促进就业。这一战略是针对日益严重的失业问题而提出的。失业使人们陷入贫困,而贫困者不仅面临物质的匮乏,更重要的是“能力的剥夺”,其经济和社会功能受到限制,并不仅仅是没有收入或收入不足的问题。随着经济全球化和技术革新速度的加快,失业现象将在人们生活中不可避免。所以,社会政策的目标从提供收入保障转向社会包容。必须以增强贫困者的经济社会功能为原则,使他们融入到社会主流生活中来。而实现社会包容的先决条件则是劳动者必须进入劳动力市场并且有一定的竞争力,因此,社会政策的重点从创造就业机需方为主转变到以提升社会成员就业能力的供方为主导。在人口老龄化的背景之下,“积极的社会政策”对提高应对老龄化挑战的能力建设的意义是不言而喻的。

#### (五) 大力开发人力资源

2002 年,英国就业人口达 3520 万人,其中 17% 受过高等教育,而在这些受过高等教育的人口中 38% 是有资质的科学家和工程师。<sup>②</sup>英国人力资源素质的提高主要是长期注重教育的结果。特别是在布莱尔执政的 10 年间,英国投入教育的资金增加了 1 倍。自 1999 年至今,政府的教育支出年均增长达 6%。2007 年 3 月 21 日,英国财政大臣戈登·布朗在 2007 财政年度预算报告中宣布,教

育支出将从 2007 年的 600 亿英镑增长到 2010 年的 740 亿英镑。英国还非常注重青少年的培训,对 19 至 25 岁青年的培训就业政府通过“青年新政”计划等予以帮助,25 岁以上者也有“25 岁新政”计划等对应。据统计,英国每年都有约 15 万左右的 16、17 岁青少年处于既没接受教育与培训、也没进行工作的闲散状态,其中绝大部分来自贫困阶层和贫困地区,构成为社会不安定的重要因素。对此政府采取了若干应对措施,包括积极酝酿针对他们的单独财政支持计划,以鼓励、帮助他们参与且能够参与教育和技能培训,降低准入门槛、简化管理程序,积极适应他们的不同需求;将原先只适用于儿童的一些福利照顾延伸到这一群体,主要是津贴的发放及对他们父母工作的照顾,但最长期限于他们年满 20 岁;与此对应的便是政府加大了对教育的投入,同时相继启动专门针对那些来自低收入家庭和贫困地区的青少年的“行动协议”及“行动补助”计划,由政府每年出资一亿英镑帮助他们寻找、参加一定的技能培训课程,协助他们到社区去做一些志愿者的工作,提高他们的知识水平和雇佣价值。通过这些措施,政府希望到 2015 年时将接受学校教育和技能培训的 17 岁左右青少年的比例从目前的 75% 提高到至少 90%,有效地改善贫困青少年的发展问题。另外,英国人口健康状况的改善也是促进经济增长的重要因素。在布莱尔任首相的 10 年间,英国政府医疗保健项目的资金增加了近 3 倍。英国劳动力参与率也比较高,1990 年男性的劳动力参与率为 87.9%,高于法国(75.0%)、德国(81.4%)、意大利(76.7%)和西班牙(80.3%)等欧盟国家。2004 年英国男性劳动力参与率为 82.2%,仍然高于法国(73.8%)、德国(79.2%)、意大利(74.5%)和西班牙(80.5%)。<sup>③</sup>

## 二、英国应对人口老龄化过程中的教训

### (一) 养老金的财政风险

英国是欧洲职业养老基金最发达的国家之一。但英国企业养老基金的结构有问题,非积累型的 DB 型计划占大头,而且规模巨大,已成为英国政



府的一个重要的潜在财政风险。为此，英国政府采取了系列应对措施：2004年底，英国成立了一个独立的养老金监管局，以加强对DB型的监管。2005年4月6日，英国又成立了一个再保险公司“养老金保护基金”（PPF）。2005年7月20日，英国政府劳工与社会保障部、养老金监管局、“养老金保护基金”三家共同发布了联合备忘录，建立了一个协调机制的框架，以确保DB型企业养老金受益人的权益，应对未来雇主破产丧失支付能力时悲剧的发生。英国成立类似于美国的再保险公司纯属迫不得已。2004年的数据显示，没有参加任何企业养老金计划的人数为740万人，参加了企业养老金计划但缴费不足者（指缴费低于工资的10%）为480万人；足额缴费参加者（缴费10%以上）为1220万人，其中加入DB型的为990万人，DC型的仅230万人。<sup>④</sup>应对如此庞大数量的DB型计划的潜在支付风险是英国成立再保险公司的根本目的。一般来说，自由市场经济并不能自动提供DB型企业养老金的再保险，而只能由政府干预并提供再保险机制，但这将加深政府的财政风险并最终造成纳税人的巨大负担。

英国的养老金制度改革之前没有公开、充分地探讨养老金制度改革的方向，养老金制度改革启动之后也没有适应时代发展的要求进行完善，因而没有得到中青年的广泛支持，这是一个需要总结的教训。

## （二）移民的文化适应问题

英国一直倡导多元文化，被外界认为比较成功地解决了移民的文化适应问题。然而，2005年7月的伦敦地铁爆炸案不得不让人对英国处理移民问题是否真的取得成功产生深深的怀疑。实际上，英国同样面临移民的文化适应问题。英国的移民问题主要表现在如下三个方面：

1. 虽然英国提倡多元文化，但少数族裔的过多、过快的增长必然引起主体民族的恐惧，产生民族主义的情绪。据英国《星期日泰晤士报》2006年6月的报道，英国国防部的一位高级官员在伦敦召开的一次会议上表示，“未来30年，英

国将重蹈古罗马帝国被哥特人摧毁的噩运”，摧毁英国甚至欧洲的是蜂拥而至的外来移民。他把移民问题提到了亡国灭种的高度，这可能有点危言耸听。但普通英国人非常担心外来移民数量的增加会改变英国的人口结构，使之失去原有的特性。比如，2006年年初的一次全国性调查就发现，英国曾经引以为荣的绅士精神不复存在，甚至英国普通百姓的生活习惯都被外来文化所同化。<sup>⑤</sup>如何把外来移民控制在国民可以接受的速度和规模，需要政府和学术界进行深入研究。

2. 移民被隔离和歧视的问题。经历20世纪两次世界大战的蹂躏之后，避免民族主义和更加宽容已成为英国人的天性。但是，这一切似乎都停留在表面。多元文化看起来彼此共存，但永远走不到一块。移民群体仍然被隔离在英国主流社会之外，这是英国模式的缺陷。它虽然尊重社会内部的族群，但是，却拒绝族群混合，可能鼓励个体僵固与其他族群的联系而形成低等族群。今天，移民不同程度地在就业、经济地位、社会机会上饱受轻慢，成为产生恐怖主义的重要诱因。

2004年5月10个中、东欧国家加入了欧盟。英国接纳了许多来自这些国家的工人。目前在英国登记的新成员国工人有231,500人。但英国没有给这些人某些社会福利待遇。据英国报纸透露，尽管新成员国工人的工作是合法的，但仍然受到雇主的剥削。他们得到的是违法的低工资，被迫住在条件很差的房子，与来自非欧盟国家（如阿富汗）没有登记的非法移民一起工作。许多人没有向政府登记，并受到雇主不准同政府接触的警告。不仅对新成员国工人如此，还有报道说葡萄牙工人在英格兰东南部受到虐待。

3. 移民内部的适应问题。由于各种族之间的差异，他们之间也存在互相歧视的现象，导致一些冲突的发生。例如，2002年英国共发生350起反犹事件，比上年增加13%，2003年第一季度发生的反犹事件更比上年同期骤增75%，其中一个很重要的原因是穆斯林在就业等社会问题上遭遇挫折后转向犹太人泄愤。2005年在英国中部有大

批少数族裔人士聚居的伯明翰就发生了穆斯林和非洲裔移民的暴力冲突,造成当地社会严重动荡,死伤数人。在英国,印度人要比中东人更好地融入主流社会。

4. 移民的社会成本问题。移民在部分解决英国劳动力短缺的同时,也导致国内民族主义和恐怖主义的沉渣泛起,付出了高昂的社会成本,尽管英国的情况没有欧洲大陆国家那样严重和引人注目。移民经济效应和社会效应的权衡,以及对国家长期战略的思考,将是决策层不得不面对的问题。

### 三、英国应对人口老龄化的经验对中国的启示

#### (一) 实行分权管理、责任下放的政府治理体制

应对人口老龄化需要一个有效的政府管理体制。中国目前的管理体制是全国老龄委员会及各地的老龄委员会,但老龄委只是协调机构,并不拥有行政权力,因而党和政府的老龄政策执行起来并不通畅。可以参考英国,通过分权方式改进公共管理部门的工作质量,整合内部资源,减少管理层次,实行分级管理,发挥各职能部门在社会管理中的执行作用 and 专业化水平。通过分权,使得具体部门的管理者拥有灵活运用资源的权力,加强解决问题的针对性,从而更好地担负起相应的职责和更有效地应对变化多端的外部环境。可以像英国那样将中央政府各部门分成决策机构和执行机构两部分,将提供公共服务的职能从政府部门中分离出来,交由从政府部门分离出去、按绩效预算运作的执行局承担,实现从过程控制向结果控制的转变。

#### (二) 建立有梯度的养老保险制度

中国目前的养老金制度比较单一,主要由政府提供养老金,没有形成梯度。而英国在国家基本养老金之外,还建立了国家补充养老金,即现行的国家第二养老金(相当于中国的个人账户养老金),覆盖的人群主要为中低收入雇员,而中高收入雇员则选择合约退出国家制度并参加了待遇

水平更高的私营养老金计划,而且从原先的DB型计划为主向以DC型计划为主转变。目前私营养老金覆盖率近60%,国家补充养老金覆盖率近30%。这种政府公平责任和市场效率功能的有机结合,对中国极有借鉴意义。

#### (三) 建立广覆盖、低费用、以社区卫生服务为主的全民基本医疗保障制度

医疗保障是应对人口老龄化的重要方面。中国目前最完善的是国家机关事业单位的医疗保障,企业和社会人员的保障水平有限。中国可以借鉴英国的国家卫生服务体系(NHS),建立起覆盖全民、费用低效益高、以社区卫生服务为主的比较公平的医疗保障体系。在这一过程中,应该学习英国由政府主导的模式,政府从税收里拿钱搞卫生事业。原因是医疗卫生费用占GDP的比重相差较大,并且与医疗保障筹资模式有较高的关联性。总的来说,以税收筹资为主的国家的比重低于以社会保险筹资为主的国家,后者又低于以商业保险为主的国家<sup>[5]</sup>。可见,在医疗卫生领域的政府干预越直接,社会总的费用支出越低。通过直接投入和管理,政府可以利用单一购买者的地位,取得费用效果比较好的服务。英国广覆盖、低费用、以社区卫生为主的医疗卫生模式是我国建立全民基本医疗保障制度的重要参考。

#### 注释:

- ① 参见 UK General Household Survey 2001-2.
- ② 参见 <http://www.ost.gov.uk/setstats/88.ht>.
- ③ 参见 World Development Indicators 2006, <http://devdata.worldbank.org>.
- ④ 参见 <http://www.pensionprotectionfund.org.uk>.
- ⑤ 欧洲每年涌入50万非法移民 “移民威胁论”升温(3), [www.chinaqw.com.cn](http://www.chinaqw.com.cn), 2006年06月14日.

#### 参考文献:

- [1] Department of Health (2001), National Service Framework for Older People, HMSO, London.
- [2] 研究称英国未来二十年内少数族裔人口将达一千万[EB/OL]. 中国人口网, 2007-3-15. <http://www.chinapop.cn/article/htm>.

- [3] 陈湘满. 英国新移民政策下移民态势及经济影响 [J]. 湘潭大学学报社会科学版, 2006 (2) : 48-51.
- [4] Gordon Brown and the Economy, Lustre Lost March 23<sup>rd</sup> 2006, From The Economist Print edition, <http://www.cheerland.net/lfj-news-show>.
- [5] SALTMAN, R. B, BUSSE, R. and FIGURAS, J. (2004) Social health insurance system in Western Europe, pp.81-133. Berkshire: Open University Press.
- (责任编辑: 孙湘瑞)

## A Hint to China: the Experiences of Coping with Population Aging in the UK

Xie Tao

(Institute for International Economic Studies, GDASS, Guangzhou 510610)

**Abstract:** The UK is the first industrialized country in the world and an aged country. Rich experiences have been gathered in the process of coping with population aging, such as postponing retirement age, promoting active aging, utilizing international migrants, adopting employment-centered social policy, and developing human resources. These measures have successfully addressed social and economic problems during the population aging process, though meanwhile the pension system is facing great financial crisis and the arriving immigrants their cultural adaptation. China could learn from the UK its de-powering policies which let the executive take the responsibility of supplying public services, its stepwise pension system as well as a low-price and widely covered medical insurance system.

**Key words:** UK; population aging; experience; hint

(上接第 13 页)

- [24] 康全成. 王船山易学索源, 远东通讯学报 [J], 第二卷第二期, 85-96, 2008 年 7 月.
- [25] TAO J. (2006). Confucian cultures of authority[M], edited by Peter D. Herschok and Roger T. Ames, State University of New York Press.
- [26][28] 郭扬. 易经求正解 [M], 广西人民出版社, 183-208, 231-233, 210. 2009.
- [27] WELLER, R. P. (2006). Discovering nature: Globalization and environmental culture in China and Taiwan[M], 189, Cambridge University Press.
- [29] THORNS, D. C. (1992). Fragmenting societies?: A comparative analysis of regional and urban development[M], Routledge, 259.
- [30] WESTEA, L. & BOSSELMANN, K. (2008). Reconciling human existence with ecological integrity: Science, ethics, economics and law[M]. Earthscan, 68.
- (责任编辑: 杨詔刚)

## Yin-Yang Theory and International Relations: through the Lens of *I Ching*

1 Wang Ningchuan 2 Zou Yuze 3 Zhu Hailin

(1 Zhujiang College of South China Agricultural University, Guangzhou 510900; 2 Freelance Writer and Media Critic; 3 Nanfang College of Sun Yat-sen University, Guangzhou 510900)

**Abstract:** Based on a study of *I Ching* or *Book of Changes*, and some related ideas of Chinese geomancy, Fengshui, the paper tries to develop a new interdisciplinary analytical method on the theoretical base, i.e., the Trigrams' Combination and Permutation (TCP). This analytical method could be applied to constitute the following codes for reference in the analysis of international relations: (1) as an analytical model to deconstruct the diverse international phenomena via the traditional oriental philosophy, (2) as a mirror or medium to observe international conflicts, aiding communications and achievement of moral or ethical consensus through soft power, and (3) as a theoretical tool to constitute a new discourse in Chinese IR studies.

**Key words:** Yin-Yang theory; international relations; Confucianism; *I Ching*; soft power; globalization