2018年11月

亚行简报

要点

- 中华人民共和国(中国)的人口结构转型具有独特性,主要体现在老龄化速度快、老年抚养比不断上升、准备工作进展缓慢等方面。尽管中国仍在发展必要的软、硬基础设施以应对老龄化,但老龄化速度仍在不断加快。
- 一系列广泛的政策方案有助于我们为人口老龄化做好准备。具体来说,针对老龄化三大特点,应对政策包括: (i) 认清趋势并为快速老龄化做好准备; (ii) 提高劳动生产率,增加劳动年龄人口;和(iii) 加强老年保障。
- 未来可进一步发展如下三个领域:养老体系、金融财政改革和老年友好型城市。

中华人民共和国老龄化三大特点及 其对发展影响议程

荻原景子(Akiko Terada-Hagiwara)

主任经济学家

东亚局局长办公室

朴东炫(Donghyun Park)

主任经济学家

经济研究和区域合作局宏观

经济研究处

汉斯 • 范 • 赖恩 (Hans Van Rijn)

主任公共管理专家

东亚局公共管理、金融部门和区域合作处

中华人民共和国(中国)人口结构转型的独特之处体现在以下几方面: (i) 老龄化速度快; (ii) 老年抚养比不断上升; 和 (iii) 准备工作进展缓慢。尽管中国仍在发展必要的软、硬基础设施以应对老龄化,但老龄化速度仍在不断加快。要建立长期养老体系,就要重新思考服务模式,并改革养老金和保险制度。基础设施建设也要照顾到老年人的需求。本报告指出了一些可能的方针来应对老龄化对社会经济和财政的影响。

中华人民共和国老龄化进程的特点

中国人口老龄化的两个驱动因素是预期寿命增长和生育率迅速下降。中国人现在的预期寿命比1960年的预期寿命增加了30年,那时人均出生时预期寿命只有44岁。与此同时,总生育率已从上世纪60年代初的6.2下降到目前的1.6,略高于日本或韩国——这两个国家也在经历人口快速老龄化,但远低于印度的2.4——印度的人口结构相对年轻。

ISBN 978-92-9261-598-7 (印刷版) ISBN 978-92-9261-599-4 (电子版) ISSN 2071-7202 (印刷版) ISSN 2218-2675 (电子版) 出版物库存编号: BRF190122-2 DOI: http://dx.doi.org/10.22617/BRF190122-2



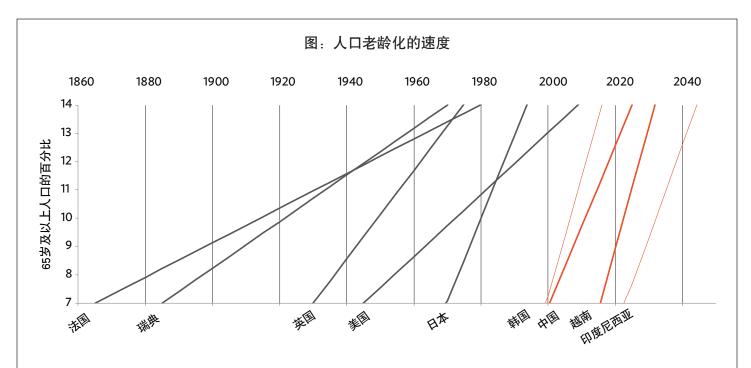
亚行简报 编号: 103

与其他已经老龄化的国家相比,中国的老龄化在以下三个方面有所不同。首先,与法国、瑞典或英国等其他高收入国家相比,中国的老龄化速度更快。例如,老年人比例(65岁或以上人口占总人口的百分比)从7%增长到14%,法国经历了115年,瑞典为85年,美国为65年,而英国为45年。然而,据预测,中国可能只需要25年,这与日本的人口老龄化发展轨迹相似,日本的老年人口比例从1970年的7%上升到1995年的14%(如图所示)。如果实现,那么该速度将是迄今为止所观察到的最快速度,不过印度尼西亚、韩国和越南未来的转型速度可能更快。

其次,中国的老年抚养比也在快速上升,这意味着与其他国家相比,中国赡养老年人的劳动年龄人口数量下降得更快。预计到2040年,老年抚养比将突破22%,届时中国有可能超过美国。到时候,平均五名劳动者必须赡养一位老人。到2055年,中国很可能超过法国,届时每四名劳动者必须赡养一位老人。法国和美国的人口结构转型起步都要早得多,但这两国老年抚养比的增长一直比较缓慢,部分原因是两国采取了灵活的移民政策以及生育率缓慢降低,从而防止了劳动年龄人口的下降。然而在中国,生育率的急剧下降导致进入劳动力市场的人数迅速减少,进而导致2015年劳动年龄人口开始下降。

再次,中国的人口结构转型具有独特性,因为与许多其他国家相比,中国将在发展阶段的更早期进入老龄社会。当英国老年人口比例达到7%时,按1990年国际物价计算,其人均国内生产总值(GDP)为5,541美元;在美国,人均GDP接近12,000美元,日本为10,000美元,韩国则为14,000美元。但在中国,人均GDP在2000年时仅为3,400美元。这意味着,在老龄化进程开始时,中国老年人口的财富积累有限,储蓄水平相对较低。截至2014年,中国养老基金资产占国内生产总值的比例仍然不超过1.2%,与印度尼西亚的情况相当,而后者的人口结构要年轻得多。

在金融产品丰富的国家,劳动者可通过不动产、养老金和/或个人储蓄等方式积累资产,为退休作准备。因此,他们可以在晚年获得更大的经济独立性,从而减少对政府和家庭的依赖。在这种情况下,人口老龄化不仅可减轻家庭和政府养老体系的压力,而且积累的资产也被用于投资,并有助于提高经济的生产力。然而,在中国,也许还有其他快速老龄化的发展中国家,老年人历来由家庭赡养。随着生育率的下降和家庭纽带的削弱,他们将不得不更多地依靠自己,主要是依赖他们一生积累的资产。在这种情况下,这些资产得不到有效利用,其积累的财富(或所谓的第二次人口红利)所带来的收益将受到限制。



PRC = 中华人民共和国; ROK = 韩国; UK = 英国; US = 美国。

资料来源:经济合作与发展组织。https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=POP_PROJ# (2018年1月访问)。

采取政策行动来应对挑战

中国人口老龄化的绝对速度和规模,加上相对较低的收入水平,给社会和经济带来了挑战。

一系列广泛的政策方案有助于我们为人口老龄化做好准备。具体来说,针对老龄化三大特点,应对政策包括: (i) 认清趋势并为快速老龄化做好准备; (ii) 提高劳动生产率,增加劳动年龄人口;和 (iii) 加强老年保障。

认清趋势并为快速老龄化做好准备

与其他亚洲经济体一样,中国各级政府官员对人口迅速老龄化及其影响缺乏充分的认识。这一问题十分紧迫,尤其是在老龄化速度如此之快的情况下。政府可以考虑设立专门的人口问题研究机构或常设机构间工作小组。提高公众对人口趋势及其经济影响的认识有助于推动一系列促进长期增长和发展的关键改革。1

提高劳动生产率,增加劳动年龄人口

生育率下降导致的人口老龄化可降低劳动年龄人口的比例。因此,需要通过教育改革和人力资本投资来提高劳动生产率。

要恢复生育率,可以考虑实行自然生育政策。由于快速老龄化的根本原因是生育率急剧下降,因而扭转或减缓生育率下降是首要的应对政策。虽然放开独生子女政策不失为良好开端,但要提高生育率依然任重道远。具体的政策包括鼓励生育和提供整体环境上的支持,例如更多、更好的托儿服务。此外,必须重新定义和更新劳动年龄的概念。这点在政策上的启示便是推迟退休年龄(见脚注1),特别是对于处在转型中高阶段的国家来说。

人口老龄化凸显了对中国老年劳动者进行培训和再培训的必要性。一项分析显示,在亚洲,老年人收入较低的部分原因是他们当中就业人数相对较少。主要原因是老年人生产率较低,因此工资也较低。对老年劳动者进行培训和再培训不仅对劳动者有利,还将提高劳动力的数量和质量。此外,具有老年友好型基础设施的老年友好型城市将有助于老年人在劳动市场上保持生产率。²

专栏:中国养老保障面临的主要挑战

养老保险制度。中华人民共和国当前的养老保险制度正面临压力。首先,省级政府的养老金负担存在显著的异质性。其次,养老金无法迁移,从而导致个人在转移至异地时会损失部分累积的养老金,削弱了社会包容性。再次,当前养老金计划在制度上的割裂导致了不平等和低效率。

医疗保险。现行医疗保险制度的特点是以福利为主,主要侧重于报销小额医疗费用。因此,应当简化制度以便更好地响应(i)严重疾病患者的医疗需求;和(ii)老年人口的医疗需求(例如,老年慢性病的治疗)。目前,门诊患者的报销上限(3,000 元~10,000 元人民币)不足以覆盖任何大项支出。

长期养老保险。为长期养老提供资金的财政制度充其量只处于试点水平。主要的挑战是为中低收入家庭找到经济上可行的解决方案。目前,长期养老试点项目主要由医疗保险提供资金。但是,在许多试点地区,医疗保险基金出现了赤字,这表明该方式在财政上无法持续。

注: CNY = 人民币 (6.9515 元人民币 = 1 美元, 2018 年 11 月 28 日)。 资料来源: 亚洲开发银行。

¹ S.H. Lee、A. Mason和D. Park, 2012年。概述:为什么人口老龄化对亚洲如此重要?亚洲人口老龄化、经济增长和经济安全,载于D. Park、S.H. Lee 和A. Mason编,《亚洲老龄化、经济增长和养老保障》。马尼拉:亚行。

² D. Park.和K. Shin,2012年。人口老龄化对亚洲未来增长的影响,载于D. Park、S.H. Lee和A. Mason编,《亚洲老龄化、经济增长和养老保障》。马 尼拉:亚行。

亚行简报 编号: 103

最后,优先发展具有成本效益和可持续性的养老模式。对于中国来说,机构养老费用高昂,难以负担。基于社区和家庭的养老模式有巨大潜力,需要进一步发展。为了使服务交付具有可持续性和高效率,需要发挥私营部门的作用和公私合作的潜力。

加强养老保障

在中国,人口迅速老龄化带来了大范围老年贫困的风险。因此,降低庞大且不断增长的老年群体的经济脆弱性迫在眉睫。上述专栏突出了中国实现养老保障所面临的重大挑战。

提供充分养老保障的第一步是提高公众为退休进行储蓄的意识。一些相对简单的措施有助于提高遵缴率,例如简化养老金缴纳程序。财务教育和文化程度固然重要,但政府可以通过改善整体环境,帮助个人获得更多资讯,使其更有动力作出合理的财务决定。³

中国需要更强大的国家养老金体系。尽管人口结构正迅速老龄化,但中国尚未建立起有效的全国性养老金体系。对整个区域的老年经济安全来说,要优先进行养老金改革,使这一体系可负担、可持续,让更广泛的人群获得充足的福利(见脚注3)。

尽管如此,面向老年人的公共财政转移必须保持可持续性,且不应显著削弱人们养老储蓄的动机。相对于发达经济体和拉丁美洲地区,公共财政转移支付在中国养老制度中所起的作用较小,正因如此,未来增加公共财政转移支付的空间更大。经验表明,一旦不适当的政策制度变得根深蒂固,它们在政治上几乎不可能发生逆转。在个人责任和社会风险共担合理分配的基础上,中国极有机会建立一个健全、高效、有适应力的养老保障体系。4

现行的医疗保险制度可以精简,以便更积极地响应重症患者和老龄人口的医疗需求(如老年人慢性疾病的治疗)。 这可以通过建立统一的风险池(与目前基于福利的模式相反)来实现,这种方法将支出责任转变为统筹安排。统筹安排可确保与医疗保健融资相关的风险由风险池中所有成员承担,而不是由出资者个人单独承担。其主要目的是分散需求并不明确的医疗保健融资风险。

支持医疗保健风险统筹的论点关系到更公平的结果和极大的效率。公平论反映出这样一种观点,即社会认为由个人承担其所有 医疗保健支出的风险并不公平。作为发展中国家的一种常态,彼此割裂的小风险池严重影响了医疗体系的业绩,其原因之一就是 效率普遍低下。

综上所述,考虑到财政可持续性,应当把长期养老融资和一般医疗保险区分开来。日本就采取了一种更为有效的制度。2000年,日本推出了一项面向公众的强制性长期护理保险计划,逐步形成了面向弱势群体和老年人的社会护理体系。该计划涵盖家庭护理和机构护理。由一般税收收入覆盖50%的保险,另外50%则来自被保险人缴纳的保险费。被保险人分为如下两类: (i) 年龄在65岁及以上的人口; 和 (ii) 年龄在40岁~64岁之间的人口。第一类被保险人被要求从其养老金中扣除保险费,或根据其养老金状况直接支付给保险人。对于第二类被保险人,保费将从医疗保险费中扣除。

政策启示

未来可以进一步发展如下三个领域: (i) 养老体系; (ii) 金融财政改革; (iii) 老年友好型城市。

养老体系在运行中面临的挑战

有了必要的政治意愿作为后盾,中国急需确立能提供可负担得起的优质养老服务的模式和实施合作伙伴关系。根据"十二五"规划(2011—2015年),中国已经建立了三级养老服务体系:家庭养老(核心);社区养老(如有需要);和机构养老(即作为补充的养老院)。但是,这些安排在操作上存在一些薄弱环节:

- (i) 家庭和社区养老服务受到资金和熟练工短缺的严重制约。
- (ii) 面向贫困老年人的公共服务缺乏针对性,因此护理服务有时 无法惠及真正有需要的老年人。
- (iii) 政府补贴主要针对机构养老提供者,并且以投入为基础。

³ D. Park,2012年。亚洲发展中国家养老体系改革的政策方案。载于D. Park编,《东亚与东南亚地区的养老金制度与老年收入保障:概述和改革方向》。纽约:劳特利奇出版社。

⁴ Q. Chen、K. Eggleston和L. Li, 2012年。中华人民共和国人口结构变化、代际转移以及社会保障制度挑战。载于D. Park、S.H. Lee和A. Mason编,《亚洲老龄化、经济增长和养老保障》。马尼拉:亚行。

长期养老体系的运行改革可以借鉴为中国其他省份提供示范的河北省养老发展项目以及湖北省宜昌综合养老服务示范项目的经验。这些项目的主要创新点包括: (i) 建立了连接家庭、社区和机构养老及管理的综合养老服务模式; (ii) 试点项目支持养老体系在管理、质量保证和新服务发展等方面的良好实践; 和 (iii) 在高等教育及继续教育层面的人力资源发展计划,该计划可适应行业发展和对新技能的需求。

金融及财政挑战

应对上述挑战涉及财政和金融等重大分支,今后的改革方向应考虑到这一点。未来可重点关注建立统一的养老金体系,其中包括习近平总书记近期宣布的中央调剂制度。这一中央调剂制度将通过以下方式增强财政可持续性: (i) 消除低效; (ii) 引入公平措施;

- (iii) 加强全国社会保障基金的资产管理(即提高投资回报率);
- (iv) 采用更公平有效的方法来征收社会保障费。

老年友好型城市

通过利用交通运输部门的成功发展经验,解决城市化所面临的挑战,中国可以进一步探索和实验老年友好型城市发展议程。发展议程应尽可能全面,且应包括从交通运输系统、空气质量控制到监管改革等多项内容。

关于亚洲开发银行

亚行致力于实现繁荣、包容、有适应力和可持续的亚太地区,同时坚持 消除极端贫困。亚行成立于1966年,现有68个成员,其中49个来自亚太 地区。亚行主要通过政策对话、贷款、股权投资、担保、赠款以及技术 援助等工具向发展中成员体提供帮助。

亚行简报是基于亚行工作人员及其顾问专家编写的报告或说明。本系列 旨在为热点政策议题提供非技术性的简要说明,进而促进有依据的讨 论。知识和共享交流局负责管理本系列。

本出版物中所述观点为作者的观点,并不代表亚行、亚行理事会或者其所 代表的政府的观点和政策。亚行鼓励仅出于个人和非商业性目的队信息进 行印刷或复制的行为,但须注明亚行为信息来源。未经申请并得到亚行书 面同意,使用者严禁出于商业目的再出售、再传播、或创作衍生作品。 亚洲开发银行

6 ADB Avenue, Mandaluyong City

1550 Metro Manila, Philippines (菲律宾马尼拉)

电话: +63 2 632 4444 传真: +63 2 636 2444

亚洲开发银行驻中国代表处 北京朝阳区建国门外大街1号 国贸大厦(三期)17层 邮编: 100004 www.adb.org/prc cn.adb.org

www.adb.org/publications/series/adb-briefs

感谢尹布善(Indu Bhushan)和钱鹰为本简报提出的宝贵意见。



政府间组织3.0版知识共享许可协议(CC BY 3.0 IGO)

© 2018年 亚洲开发银行。本知识共享协议("CC协议") 不适用于本出版物中非亚行版权的资料。
https://www.adb.org/terms-use#openaccess http://www.adb.org/publications/corrigenda pubsmarketing@adb.org

译文声明

为扩大读者范围,特将本报告由英文翻译为中文。亚洲开发银行(亚行)尽力确保翻译的准确性,但英语是亚行的官方语言,因此,本报告的英文原版 是唯一合法的(即官方的和经授权的)文本。任何对本报告内容的引用,必须以其英文原版内容为准。