

应对银发浪潮需要关注的几个问题

宋晓梧

摘要：目前，中国已步入中期老龄化社会，预计到 2027 年将进入深度老龄化，人力资源与就业、养老保险改革、老年康养体系建立、儿童福利体系建设、消费结构变化和文化与伦理影响成为我国面临银发浪潮必须关注和深入思考的问题。

关键词：银发浪潮 养老保险改革 老年康养体系 儿童福利体系建设

按照国际通用划分指标，当一个国家和地区 65 岁以上人口占比超过 7% 时，就进入了老龄化社会，超过 14% 时进入深度老龄化社会。中国目前面临的老龄化问题很严重，发展的速度比挪威快，已经步入中期老龄化社会。而且，我国老龄化速度非常快。按照世界银行发布的报告，预计到 2027 年，中国 65 岁及以上老年人口上升到 14%，进入深度老龄化，预计到 2050 年中国 65 岁及以上人口占比将达到 26%。

一、中国人口老龄化特点

新中国成立后，我们走出百年战乱，人民得以安居乐业，多子多福的传统观念加上医疗保健的改善，使 50 年代出生率提高而死亡率大幅降低，出现了一个生育高峰，导致人口爆炸。意识到人口问题的严重性后，我国采取了严厉的计划生育政策，取得了一定效果，但 50 年代的人口激增和 80 年代以来的节制生育必

然造成人口老龄化的迅速到来，给我国社会保障制度造成巨大压力。与其他国家相比，我国老龄化具有两个显著特点：

（一）基数大，速度快

据联合国预测，1950-2000 年期间世界老年人口增长 176%，我国增长 217%；2000-2025 年期间世界增长 90%，我国增长 111%。据美国人口普查局的统计和预测，65 岁以上老年人比重从 7% 升到 14% 所经历的时间，法国 115 年、瑞典 85 年、美国 65 年、英国 45 年、日本 30 年，而我国不到 25 年。

（二）底子薄，负担重

发达国家的人口老龄化是在人均国民收入较高水平情况下出现的，而且建立了较健全的养老保险体系。例如，美国 1935 年建立社会保障体系，当时还没有进入老龄化社会；日本 1971 年进入老龄化社会时，人均 GDP 2272 美元，有较充裕的财力建立养老保险制度。我国 1999 年进入老龄化社会时，人均 GDP

只有 873 美元。我国在经济还不够发达的时期要面对快速老龄化问题。

二、中国在银发浪潮中将面临的主要问题

（一）银发浪潮中的人力资源与就业

1. 人力资源：从大国转向强国。我国正经历着快速老龄化阶段，在这个阶段，提高劳动素质和尽可能地扩大劳动力的供给是非常重要的。从提高劳动力的素质来说，我国有很大的潜力。根据《中国人才发展报告 2017》提供的数据，“高级技工占比”这一指标，日本是 40%、德国是 50%，中国只有 5%，我国高级技工缺口达上千万。从扩大劳动力的供给方面，人口政策从限制生育到“放开二孩”以及延迟退休等都是相应举措。另外，我国人口寿命已比 50 年代提高了 20-30 岁，但目前的退休年龄仍是男性 60 岁、女性 55 岁，如何让已经



图1 全国2010-2015年职工养老保险抚养比

资料来源：根据人社部相关统计资料整理。

退休人员发挥潜力方面还有很大的余地可挖掘。

2. 劳动就业：从就业总量压力转向结构压力。以往，我国每年有上千万的新增劳动力，高的时候将近两千万；现在，新增劳动力每年减少二三百多万。根据国家统计局数据，2011年以来，我国15-59岁的劳动人口数量在持续减少，至2018年，短短7年间减少了近4000万劳动力。劳动就业从总量压力转向结构压力，从低劳动力成本竞争转为创新发展的竞争。老龄化背景下，就业总体来看压力减轻，但是结构调整的压力很大。随着经济发展中以制造业为主向服务业为主的转变，从来料加工到创新发展的转变，经济的产业结构、技术结构调整必然对劳动力的产业结构、技术结构调整提出新的要求。因此，“稳就业”仍然是中国当前经济的头等重要问题。

（二）银发浪潮中的养老保险改革

中国的养老保险制度需要进一步深化改革。从替代率的角度来说，或者是在职职工与退休

人员的比例来说，虽然我国现在比挪威的情况还好一些，但老化的速度比挪威要快。截至2017年末，我国参加基本养老保险的人数9.15亿人，其中城镇职工基本养老保险覆盖4.03亿人，已经领取职工退休金的1.1亿人，参加城乡居民基本养老保险5.13亿。2017年职工基本养老保险基金收入4.7万亿元，支出4万亿元，累计结余5万亿元。总体情况尚可，但分省看，一些地方职工养老保险已出现了当年收不抵支，分阶段延迟退休年龄应提到议事日程。图1可见，我国养老抚养比已经从比较高的3.16降到2.88，即不到3个在职人员养1个退休人员，这是全国的情况。分省看则更为严重，例如，黑龙江1.26个在职人员养1个退休人员。由此不难看出，应尽快实现职工基本养老保险的全国统筹（图1）。

在经济转型的过程中，随着老龄化的负担加重，社会保险缴费重已影响到了企业发展。中央也参照了国际经验，在经济下行压力加大的时候，适当减轻企

业的社会保险缴费率。比如今年两会提出，各省可以把职工基本养老保险的企业的缴费率降到16%。随着缴费率的减少，在职人员减少、退休人员的增加，重点应抓紧实施统一划拨国有资本偿还隐性债务，而这点，也只有在全国统筹的情况下才能真正办好。

党的十九大报告提出了全国统筹的目标。2018年6月，国务院发布《关于建立企业职工基本养老保险基金中央调剂制度的通知》，要求抓紧制定养老保险全国统筹的时间表、路线图，这是职工基本养老保险全国统筹迈出的第一步。职工基本养老保险全国统筹，要打破多年来形成的既得利益格局，困难不少。但对于全国建立统一的劳动力市场，为不同地区企业提供公平、平等的竞争环境，同时发挥社保大数法则作用，举全国之力抵御老龄化风险具有重大意义。建议尽快实现统一缴费率、统一缴费基数、统一征收机构、统一划拨国有资本偿还隐性债务。

应对银发浪潮，应加快建立多层次的养老保险体系，不能把所有的责任都压在政府上，要大力发展企业年金和个人储蓄养老保险。以企业年金为例，尽管中央发了很多文件，有了一定的进展，2017年底年金累计达到1.3万亿，但参加企业年金的只有2300多万人，与参加基本养老保险的人数相比是不相称的，

可以说基本养老还是唱主角戏(图2)。

(三) 银发浪潮中的老年康养体系建立

国家立法制定的各类养老保险,包括给予一定税收优惠的企业年金和个人储蓄性养老保险,都只能提供老年人养老所需要的资金。有了退休金就能购买到好的养老服务吗?不一定。这就涉及养老的供给侧改革。例如,北京市北京家政服务协会数据显示,在北京600多万户家庭中,

至少200万户需要家政服务,缺口100万。全国缺口1000万以上。这些家政服务员缺口有月嫂,但主要是老年家庭所需要。

又如,一些大城市养老院床位供不应求,有的公立养老院登记床位,需要排队几十年。即使有钱,老年人也雇不到合格的家庭服务员,住不进好的养老院。因此,应对银发浪潮,必须把老年康养体系的建设提到重要议事日程上来。

针对老年康养供给严重不

足问题,2017年,国务院印发《“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划》,提出“居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的养老服务体系更加健全。”提出“政府运营的养老床位数占当地养老床位总数的比例不超过50%,护理型床位占当地养老床位总数的比例不低于30%”。这里规定政府运营养老床位数占当地比例不超过50%,意味着引导、鼓励社会力量兴办养老服务机构(图3)。

2017年《关于运用政府和社会资本合作模式支持养老服务业发展的实施意见》中指出,鼓励政府将现有公办养老机构交由社会资本方运营管理。支持机关、企事业单位将所属的度假村、培训中心、招待所、疗养院等,通过PPP模式转型为养老机构,吸引社会资本运营管理。鼓励商业地产库存高、出租难的地方,通过PPP模式将存量厂房、商业设施及其他可利用的社会资源改造成养老机构。近年来,我国康养体系有了较大的进展。

(四) 银发浪潮中的儿童福利体系建设

银发浪潮中的儿童尤其可贵,他们是我们的未来。在老龄化社会中应特别重视儿童福利体系建设,我国目前对此重视还不够,应该加快建立与我国经济发展水平相适应的儿童福利体系。针对家庭保障功能弱化、生育政策调整以及人口流动性加大等特

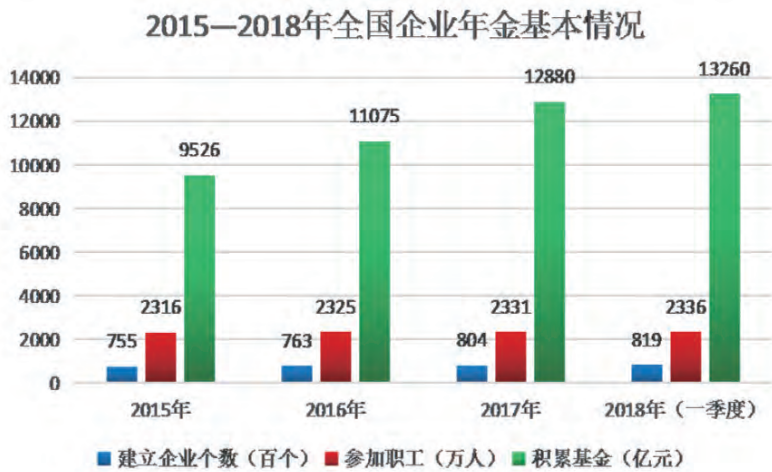


图2 2015-2018年全国企业年金基本情况

资料来源:根据中国人寿保险公司提供的资料整理。

	2011	2013	2015	2017
各类养老服务机构和设施(万个)	4.1	4.2	11.6	15.5
其中:养老服务机构(万个)	—	—	2.8	2.9
社区养老服务机构和设施(万个)	—	—	2.6	4.3
社区互助型养老设施(万个)	—	—	6.2	8.3
各类养老床位(万张)	353.2	493.7	672.7	744.8
其中:社区留宿和日间照料床位(万张)	—	64.1	298.1	338.5
每千名老年人拥有养老床位(张)	19.1	24.4	30.3	30.9

图3 2011-2017年中国的养老机构基本情况对比图

资料来源:根据民政部相关统计资料整理。



点，我国儿童福利在社会保障中的地位应大幅度提高。要以满足儿童保护需求为重点，加强国家保护、家庭保护、社会保护和司法保护等保护型福利制度安排。当前的重点是农村的留守儿童、随农民工进城儿童、城镇低收入儿童家庭。农村留守儿童，保守的数据是 900 多万，随农民工进城的儿童也有上千万。2.8 亿农民工中，约 1.5 亿异地打工，他们的儿童成长是关系我国未来人力资源供给的大问题。应当扩大儿童保障范围，分类设立儿童津贴标准，完善大病救助，为重病儿童提供补助；加大政府投入力度，引导社会慈善资金投入，完善儿童福利行政管理体系。这是应对银发浪潮的一个关键关节。

（五）银发浪潮中的消费结构的变化

在我国的银发浪潮中，消费

结构也在悄然发生变化。老年人消费占比大幅度提升。“旅游老人”“候鸟老人”“学习老人”带来新的大规模消费机遇。在医疗消费方面，卫生部卫生统计信息中心一项研究报告提出，即便是按 1998 年的医疗实际费用支出计算，人口老化带来的医疗需求量负担到 2025 年将增加 47%，如果考虑到各年龄组的医疗费用按 GDP 年增长率同比增长，我国医疗需求量费用到 2025 年将达到 6 万亿元以上，占当年 GDP 的 12% 左右。也有资料表明，康养消费潜力在 10 万亿元以上。此外，中国“4:2:1”人口结构快速步入深度老龄化的阶段，对房地产的发展必然也将产生影响。

（六）银发浪潮中的文化与伦理的影响

人口年龄结构的变化对社会伦理和道德信仰有潜移默化的深

远影响，人的伦理、道德和信仰都会发生巨大变化。这是一个深层次的社会问题，应该予以高度关注，现在的关注还远远不够。■

参考文献：

[1] 宋晓梧. 构建共享型社会 [M]. 广东经济出版社, 2017.

[2] 宋晓梧. “十三五”时期我国社会保障制度重大问题研究 [M]. 中国劳动社会保障出版社, 2016.

[3] 宋晓梧. 完善社会保障制度六论 [J]. 财经, 2016, (6).

（作者系中国经济体制改革研究会原会长）

责任编辑：张莉莉