

杨宜勇：退休年龄要温和延长

经济走势跟踪

Macroeconomic trend monitor

中国社会科学院宏观经济运行与政策模拟实验室

中国社会科学院经济所《宏观经济与政策跟踪》课题组

2013 年第 82 期（总第 1402 期） 2013 年 11 月 6 日（星期三）

经济热点分析

老龄化趋势与养老事业的发展方向

[导读：中国已经快速进入老龄化社会，随之面临的是一系列经济和社会的变化。如何采取应对措施，解决这一问题，是一项长远的任务。]

人口老龄化的冲击

人口老龄化是二十一世纪最重大的趋势之一，会对社会的各个方面产生重要而深远的影响，这是联合国人口基金会在《二十一世纪人口老龄化：成就与挑战》报告中提出的一项重要命题。

根据联合国的数据，1950 年，全世界有 2.05 亿人口的年龄达到 60 岁或以上。到 2012 年，这个数字增加至近 8.1 亿。预计这一数字在 10 年之内将达到 10 亿，到 2050 年再翻一番，达到 20 亿。各个国家和地区之间的情况存在着显著的差异。例如，2012 年，非洲有 6% 的人口为 60 岁及以上，而拉丁美洲和加勒比海地区为 10%，亚洲 11%，大洋洲 15%，北美 19%，欧洲 22%。到 2050 年，预计非洲将有 10% 的人口达到 60 岁及以上，亚洲 24%，大洋洲 24%，拉丁美洲和加勒比海地区 25%，北美 27%，欧洲 34%。

全球老龄化问题最为突出的日本，在 2013 年 9 月 16 日庆祝敬老节时发布的高龄人口数据则引起了人们的担忧。日本总务省公布的数据显示，日本 1.26 亿人口中，65 岁以上的高龄人口共有 3186 万人，占总人口数的 25%，同比 2012 年增加了 112 万人。在高龄人口中，1369 万为男性，1818 万为女性。日本男性的平均寿命如今已达 79.94 岁，女性则为 86.41 岁。

由于人口老龄化及少子化的问题严重，日本国立社会保障和人口问题研究所警告，日本在 2100 年时，人口将下降至 4959 万人，与 2010 年相比减少超过 61 个百分点。该研究所还指出，出生率降低是人口年龄比例失衡的明显经济后果。专家警告称，在不久的将来，为老龄人口支付医疗保健和养老金的劳动人口将大幅减少。未来日本生产力最高的劳动人口将减少，地方政府将面临严重金融危机。

而日本厚生劳动省的统计显示，2012 年的日本医疗费总额为 38.4 万亿日元，同比增加了 1.7%，创下了史上最高纪录。

在欧洲，人口老龄化位居世界第二的德国，截止至 2010 年，在 8180 万居民中，65 岁以上老年人口占总人口的 20.4%。

在中国，人口老龄化进程也在不断的加快，到 2012 年底，60 岁以上的老年人口已经达到了 1.94 亿人，预计 2013 年年底将突破 2 亿人，到 2025 年前后，占总人口的比重将超过 20%，进入超老龄社会。2050 年前后，将达到 4.8 亿人左右，超过总人口的 1/3，世界老龄人口的 1/4，成为世界上人口老龄化程度最高的国家之一。

根据国务院发展研究中心主任李伟在“2013 中国老龄事业发展高层论坛”上所做的分析，中国老龄化的形势非常严峻，并有着一些独特的特征和挑战。第一是人口规模大，2012 年底，全国 65 岁及以上的人口已经达到了 1.27 亿，占总人口的比重约为 9.4%。未来 20 年，65 岁以上老年人口要增加 1 亿多，到 2030 年将达到 2.3 亿，到 2050 年将超过 3 亿。预测到 2040 年将超过 3 亿，接近达到 3.6 亿的峰值。其次是未富先老，这是我们国家现在面临的最大的挑战，发达国家进入老龄化社会时，人均国内生产总值一般都在 5000 到 10000 美元，甚至更高的水平。而中国 2001 年迈入老龄化社会时，人均国内生产总值才刚刚超过 1000 美元，2012 年也才刚刚超过 6000 美元。应对老龄化的经济基础十分薄弱。社会创造财富的能力在下降，

家庭、社会保障都要增加。第三是劳动力结构快速变化。新进入的劳动力数量远小于退出劳动力的数量，1980年15到59岁的劳动年龄人口当中的年龄中位数在30岁，2010年上升到37岁，2025年上升到40岁，这意味着到2025年我国15到59岁劳动力的中坚力量有一半在40岁以上。从年龄总体来看，2000年15到39岁较为年轻的人口占15到64岁达到64%，与世界65%的平均水平大体持平，远高于发达国家50%的水平。但到2010年从56%降到54%，预计到2020年这一比例将降至49%，远低于58%的世界平均水平，甚至低于51%的美国。这将不可避免的带来经济增长速度的下降和参与竞争的人口红利的优势减弱。第四是老龄化在地区和城乡间发展不平衡，老龄化人口由东部向西发展。东部沿海经济发展地区明显快于西部地区，最早进入老龄化社会的上海是1979年，和最迟进入的宁夏，时间差了33年。同时受严格的计划生育政策以及快速城市化和工业化等多种因素的影响，在人口总规模达到有效控制的同时，也伴随出现了生育力的快速下降，养老功能弱化，空巢老人、失能的老人群体增加。

中国人口老龄化的挑战与对策

在2013年11月2日召开的“2013中国老龄事业发展高层论坛”上，众多专家对人口老龄化问题展开了深入的探讨，提出了面对人口老龄化的对策。

李伟：政府家庭社会形成合力应对老龄化

国务院发展研究中心主任李伟指出，人口老龄化已经成为全球性趋势，并带来十分复杂的挑战。人口老龄化必然会对经济和社会的运行产生多方面的复杂的挑战。这些挑战主要表现在如何筹集足够的资金，以确保老年人的基本经济保障。如何设计合理的社会保障体系，实现社会财富在代际之间的合理分配。如何为老年人，特别是高龄老人，失能及半失能的老人提供老年生活服务。如何建立适宜的健康服务系统，以应付疾病负担加剧和疾病模式变革带来的挑战。如何在人口老龄化背景下，继续保持经济增长活力以及如何实现家庭关系、社会关系的和谐等等。这些都是带有世纪性的课题，不是短时间能够解决的。

他认为，应该动员全社会力量，完善制度和政策，积极应对老龄化的挑战。一是要形成社会合力应对老龄化，是全社会的共同责任，政府、家庭、社会组织都要积极努力，政府的责任是提供基本的保障，包括法律法规建设和建立基本养老金。医疗保障及相关老年服务制度体系，这是政府的责任。家庭是社会组织的基础，也是确保老年人幸福的基石，所有社会成员，特别是年轻一代都有养老敬老的责任和义务。除此之外，也要积极发挥社会力量的作用，倡导和进行社会互助，积极发挥各种社会组织以及邻里之间在养老、敬老的功能。

二是虽然老龄化社会对经济社会发展带来了许多挑战，但老龄化是幸福的福，社会的福。同时还要认识到老年人是财富，他们是家庭和社会和谐的重要纽带。同时他们有丰富的知识和经验，随着技术进步和信息化发展，他们在财富创造方面也能够发挥更为明显的作用。

三是要抓住机遇，促进相关产业发展。随着老龄化发展，老年群体会逐渐成为最重要的消费群体，在很多领域，甚至会主导消费市场。在政府提供基本保障的同时，许多个性化的服务需求可以充分发挥民间资本市场力量来提供。要通过完善政策体系、动员全社会力量，促进资源合理配置，不断发展老年人产业，同时促进相关产业的大力发展和经济的稳定增长。

李立国：使社会力量成为发展养老服务的主体

民政部部长、全国老龄委副主任李立国指出，国务院《关于加快发展养老服务业的若干意见》对加快发展养老服务业进行了系统安排和全面的部署。同时，面对人口老龄化的严峻挑战，全社会思想认识还不够充分，制度准备还不够充足，政策措施还不够完善，体制机制还不够健全。老龄事业与经济社会发展不平衡、不协调等问题还比较突出。因此要从以下几个方面着手：

在养老服务设施建设，构建完善养老服务网络方面，要立足于政府与市场、政府与社会、市场与社会的定位与分工和协作，发挥各方面积极性，不断强化保障，增加投入，为老龄事业健康发展打下坚实基础。

在养老服务产业方面，要不断完善养老服务产业体系，扩大养老服务产业在服务业乃至国民经济中的份额，完善政策措施，为养老服务产业发展提供有利政策保障。创新金融产品和服务，积极支持养老服务业信贷需求，不断增强金融对养老服务产业发展的支撑力。强化养老服务产业监管机制，不断优化养老服务

产业发展环境。

要发挥社会力量主体作用，充分运用市场机制才能调动各方面积极性，促进养老服务事业与产业发展。同时发展老龄事业和产业，既要解决老年人养护照料问题，也要为老年人价值实现提供平台和机会，要积极鼓励老年人再社会化，为他们的社会参与搭建广阔平台，创造良好政策环境和社会氛围。

辜胜阻：应对老龄化亟需完善多层次养老体系

全国人大常委、财经委员会副主任委员辜胜阻指出，人大新近修改的《老年人权益保障法》有六个方面的亮点，一是积极应对人口老龄化上升为国家的一项长期战略任务；二是规定国家建立和完善以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的社会养老服务体系；三是规定养老以家庭为基础，强调精神上慰藉作用；四是老年人的监护人自老年人丧失或者部分丧失民事行为能力时，依法承担监护责任；五是强化政府在养老事业和产业中的角色，健全家庭养老支持政策；六是新增社会服务、社会优待和宜居环境专门章节，规范社区养老和机构养老。

辜胜阻认为，针对日益严峻的老龄化形势，我们迫切需要构建多层次的养老服务体系。养老问题要解决钱从哪里来，服务从哪里来，谁来养老等问题。在家庭依靠居家养老，机构养老有养老院，老年人退休以后从单位人变为社会人，需要依靠社区养老，再就是依靠市场发展养老产业。老龄化应该双轮驱动，一方面要靠老龄事业，另一方面也要大力发展老龄产业。完善的养老保障结构应该是多支柱的，光靠养老金来养老这一根支柱是不够的，应该还有其他的支柱。

胡晓义：探索划拨国有资产等方式拓宽社保资金渠道

人力资源和社会保障部副部长胡晓义就完善社会保障体系，迎接老龄化高峰的机遇和挑战进行了阐述。他介绍，2012年企业退休人员净增长620万人。到本世纪的30年代我们国家要进入老龄化的高峰期，而且要在高位上持续将近40年的时间。从经济保障的角度来说，到2050年每4个人当中就有一个老年人口，而职工的抚养比从现在的3个人养一个退休人员，会变成1.5个职工就养一个退休人员。养老保险的经济负担非常沉重，资金平衡的压力很大。

老龄化高峰期的临近又加重了医疗保障的负担，据统计，老年人的平均医疗消费水平相当于中青年人的3倍。因此，人口结构的老龄化要求把更多的资源投入到医疗卫生领域，而劳动年龄人口的相对甚至绝对的减少，显然又缩减了医疗保险的筹集渠道，从而加剧了资金供求的矛盾。

中国正在努力调整经济结构，改变经济增长方式，扩大内需，特别是扩大消费对经济发展的拉动力。从消费来看，老年人的消费偏好和年轻人是有着重大差别的，所以老龄化高峰的到来对我们国家的社会生产结构的总体调整取向到底会产生什么影响，需要我们研究。又比如在社会总财富的分配上，我们怎么样恰当的处理和调节代际之间的关系，既使老年人过上体面的生活，又使青年人的创造力继续得到激发，这也是一个日益突出的问题。

当我们认识到老龄化高峰的危机，就更要重视人力资源的开发和利用，彻底改变以往滥用低端劳动力的倾向。目前发展模式、产业结构、人力资源的浪费问题，“用工荒”的原因是，都想用18岁到25岁到30岁的年轻劳动力，而且根本不做培训和投入。这种发展模式必须彻底改变。要求我们向教育培训领域投入更多的资源，着力提升劳动力素质。

当我们预见到老龄社会不断成长新的需求的时候，我们就应该更加主动的拓展新的就业领域，包括适合中老年人的项目开发。所以我们不应该把老龄化仅仅看成是冲击经济社会现实结构的“银发”浪潮，而应该积极有为，把它转化为促进经济社会发展的“银发”红利。

胡晓义认为，加快完善社会保障体系是应对老龄化高峰期挑战的重要举措，包括以下六个方面。

一是以养老医疗保障为重点，及早实现基本保障制度的全民覆盖。二是在经济发展的基础上逐步提高保障水平。三是进一步夯实增厚应对老龄化高峰挑战的物质基础。四是为群众提供更加方便快捷的社会保障基本公共服务。五是大力发展多层次的社会保障，搞好基本养老保险、医疗保险与城乡低保、医疗救助等政策的衔接，实施更有利的税收优惠等政策，鼓励用人单位对劳动力建立企业年金、职业年金、补充医疗保险。探索个人储蓄性养老保险，落实大病保险的政策措施，发展商业保险和社会慈善事业。六是完善相关制度和机制，确保社会保障体系长期稳定发展。包括实施基础养老金全国统筹，进一步分散和共担老龄

化的经济风险。健全各项保障制度，规范伤残津贴和遗属待遇。探索建立老年护理保险等制度，深入研究有关养老金领取的条件等政策，以更有利的激励措施鼓励参保者多交多得。同时完善有针对性的政策，鼓励各行业积极开发适合中老年人的就业岗位。

刘挺军：养老产业需土地资源 要调动政府积极性

泰康人寿副总裁、泰康之家首席执行官刘挺军在论坛上介绍了康泰人寿作为中国保险行业投资养老社区的第一个试点单位，经过六年的时间建立的全国连锁一线城市的高端养老社区网络模式上的尝试和探索。从2007年开始，泰康人寿通过试点，在北京、上海、广州三个地方投入110亿人民币，建立一个全国连锁的一线城市的高端养老社区网络。其特点是把保险产品跟养老服务直接对接起来，同时把国外专业机构的服务和中国人更希望居家养老的心理特点进行了融合，形成了大规模的全功能但是家庭化的现代养老模式。泰康人寿未来计划在5-8年内投资750亿，在全国省会城市建10到15个连锁养老社区，有5万张的床位，围绕中国城市化的核心布局来进行。

刘挺军建议，养老产业的发展应该通过一些杠杆更好的调动地方政府的积极性，因为土地的资源更多是在地方政府手中。

王一鸣：创新融资渠道促进养老事业发展

国家发改委宏观经济研究院常务副院长王一鸣认为，从最近两年来看，人口老龄化对经济社会发展的影响已经开始显现。首先是2012年，劳动年龄人口减少345万人，劳动力开始绝对减少了，是一个拐点性的变化。随着抚养比的提高，家庭、社会、国家用于养老的支出就会持续的增长，这就会带来储蓄率的下降。储蓄率下降自然还会进一步带来投资率的下降。这对中国经济过去的高速增长一定会形成影响，会进一步降低经济的潜在增长水平，对经济也会形成全局性的影响。

人口老龄化也带来积极的作用，我们未来的经济不能靠要素的投入，一定要靠知识、技能这种人力资本的投入。老龄人口也积累了相当的人力资本，他们有很丰富的知识和阅历，这一块对经济发展一定也会产生积极的影响，对提高全社会的劳动生产率会带来积极的影响。

王一鸣认为，老龄事业发展需要创新投融资体系。在财政方面，老龄事业的投入是有增加的，同时应该研究怎样更多发挥市场的融资能力，创新融资工具，使得老龄事业发展有更多的融资渠道，建立多元化、多层次的老龄事业发展投融资体系。

杨宜勇：退休年龄要温和延长

国家发改委宏观院社会发展研究所所长杨宜勇认为，平均预期寿命的延长势必导致老龄社会的到来和老龄社会的深化。1945年联合国成立的时候提出了第一个标准，老龄化60岁，为什么是60岁？发达国家退休的年龄。什么叫老？从一个生产者变成一个纯消费者，这叫老。1984年联合国提出第二个老龄化的标准是65岁，因为80年代的时候，发达国家主流社会提倡65岁退休，什么时候退休什么时候就是老，我预计再过40年，2024年的时候联合国要开第三次大会，决定第三个老龄化的标准就是70岁。不信，我们可以等着瞧。所以说老是平衡的标准，健康的生活方式，医疗保障，越来越轻松的工作，随着现代化、机械化、智能化的加快，我们可以活的更长，我们也可以干的更长。

杨宜勇认为，我们要积极的面对老龄化，老龄化是可调的。他举例说，新加坡出租车司机最新的退休年龄已经从73岁修改到75岁。他认为，公积金不能养老，那就靠多延长工作时间来解决养老的问题，所以说人类的平均预期寿命会越来越长，退休年龄延长是一个早晚的事情，但是这个延长不是说一下子延长，是每年增加一个月或者两个月，所以从现在开始很是时候，不是说一下子从60岁延长到65岁，那不行，这个社会就乱了。而是说从今年开始，退休的就是60加1个月，后年就是60加2个月，这样温和的延长。

杨宜勇还指出，养老服务，照顾老年人在世界上都是最贵的服务。如加拿大BC省五年前最低工资小时工每小时8加元，护士的最低工资是每小时44.5加元。所以我们要提高这种技术服务的待遇。

杨燕绥：延迟退休年龄要早起步慢速跑

清华大学就业与社会保障研究中心主任杨燕绥认为，社会非常需要关注一下50、60现象，确保社会进入老龄化平稳过渡。人口老龄化不等于社会老化，因为老龄化社会从数字上讲是老龄人口占比趋高，但这是

一个统计上的老龄社会。我们应该为老龄人口做一个培育期，人力资本和资产结构变得好一点，这样才能决定老龄社会的质量。但是按照时间表来讲，应该在一进入老龄社会的时候就开始准备，到深度老龄社会的时候应该基本成型，一定要在超级老龄社会之前完成。参照国际经验，美国 401K，这是贴到 60-70 岁人身上的补丁，这是人生最艰难的时间，就业不容易，养老金领取推延，慢性病也来了，所以 401K 就是贴在这个人群上的补丁，但是美国做 401K 是 1981 年，美国进入深度老龄社会是 2015 年，所以从这个角度讲中国有点晚了。

中国在 45 年里面跨了四步，老年赡养负担的速度飞快。但问题是在进入超级老龄社会之前，我们老年人口的资产结构怎么样？养老服务体系又怎么样？老年社会文化又怎么样？从 OECD 报告当中看，美国的情况最好，靠年轻人纳税，政府转移支付占了 1/3，老年人自己收入 1/3，老年人财产性收入和资本利得 1/3，年轻人负担比较轻，老年人贡献比较多。

相比 2010 年数据，中国家庭养老占 49%，靠政府养老金和低保 29%，靠劳动 20%，随着新城镇化，农民在减少，劳动就更少了。真正有资产的，自己能养老的只有 2%。年轻人如果照着这种局面发展下去，显然家里面要养老，出门要交税，年轻人的负担是非常重的。

在收入分配方面，从中国 2010 年的人口普查基础上的统计看到，12 岁的人花钱，30 岁的人花钱，70 岁的人花钱多了点，而 45 岁-65 岁的人是不花钱的，他们的消费水平非常低，尤其到 45-50 一退休，他们的消费点已经到了这里，70 岁看病。微观数据调查，50 岁退休以后，消费拉动主要还是慢性病，看到 70 岁，大夫说别看，回家吧，消费就到了这个水平。中年人口不消费，老年人口负消费，这个对中国的消费抑制能力非常强。

美国的人口结构主观能动性非常强，不断调整，需要什么人就发签证给什么人。美国现在的人口还不算老龄化，美国的消费我们可以看到，从 30-60 岁人是消费高峰，五、六十的时候非常高，买健康、买知识、买旅游等等。现在进入超级老龄社会德国、日本、瑞典，他们谁花钱最多呢？到六、七十岁花钱最多，显然老龄人口消费在拉动经济。

从结果去看问题，如果国家改革和发展相对滞后，很可能会出现老龄化、现代化、全球化同时出现。像欧洲和美国，他们老龄化、现代化同时出现，但是那个时候还没有完全的国际化、全球化，所以还可以在家里面解决他们的问题。但是中国的问题是，老龄化、现代化、全球化同时出现，压力就更大了。

中国的老年服务体系刚建立，成本比较高，信用比较低，准备不足。从健康发展的角度看，老有所养需要培育养老资产，培育养老资产由这样几个模块构成，首先需要有一个公平、持续、保值的养老金，必须要覆盖上年度居民家庭平均消费支出的 100%。希望中国建立全国统筹的国民基础养老金，解决它的持续性、公平性、流动性。鼓励人们养老储蓄，包括雇主的职业年金，也包括个人储蓄。可持续的医疗保障，让人均医疗费用增长率下到 10% 以下，在医疗费用的负担率上，政府负担 30%，社会保险基金负担 50%，把家庭个人费用降到 20% 以下，而现在还是 34%。关于老年居住的问题，杨燕绥建议按照平滑消费的理论，老年人要获得自立，应该分为两个阶段，前 30 年我养房，20 年房养我。

在老年服务方面，杨燕绥建议国家制订规划，社会、商业机构共同参与，分层分类提供，而且明码标价，投多少、买多少，买的是地租、房租还是服务，都要明码标价，这样才能构建一个养老服务体系。

杨燕绥还希望中国能转向追求人均 GDP 的福利相关，将两次分配建立一个大家能达成一致的分配指标，人均 GDP 需要改善人口数据质量，建设居民档案。真正解决福利相关性，劳动和保障占 GDP 和财政收入比重达成共识，居住面积、教育年限、医疗保障、资产结构，资产结构是 1/3 解决日常开支，1/3 留作老年，1/3 是保值，这样才能真正实现小康社会。

关于 5060 现象，杨燕绥认为必须给予关注，这样才能确保中国在老龄化社会转型过程当中平稳过渡。50-60 岁国际上叫做年轻的老人，这是社会转型期负担最重的人群。应该加强他们现在的职业培训，提高健康水平，提供再就业培训，尤其是服务业，特别是老年服务业

关于提高领取养老金年龄问题，根据 OECD 数据，这些国家领取养老金的时间都在提高，国际数据也说明，领取养老金年龄提高就使年轻老人就业率参与高，同时年轻人失业率下降，从消费拉动看，年轻老人就业参与率高，他们自身的消费和购买力都上升，就能带动年轻人有更多的岗位。

杨燕绥认为，从短期看，推迟领取养老金的年龄并不是解决目前养老金的支付问题，更是为了长期。五年、十年之后还必须降低企业的成本和年轻人的费率，现在 28% 的养老金费率把未来 50 年空间都用光了。她建议延迟退休年龄要早起步、慢速跑，以公共部门为标杆，因为他们学历高，就业晚，但是公务员除外。能跑的让它快跑，科教文、技术人员、身体好的工人，能跑快的跑，不能跑的不跑。中间的人，建立激励机制，多缴多得，这样来解决中国的问题。（完）

（整理、责任编辑：王砚峰）

2013 年第 82 期（总第 1402 期）2013 年 11 月 6 日（星期三）

地址：北京阜外月坛北小街 2 号 E-mail: tsg-jjs@cass.org.cn

中国社会科学院经济研究所 kingwyf@263.net

邮编：100836

电话：（010）68034160 传真：（010）68032473