



社会政策亮点 12



一个老龄化世界中的社会保障： 适应人口挑战

人口变化被认为是社会保障制度面临的最重要的挑战之一。基于这一理由，对这一挑战进行更好的分析便成为国际社会保障协会当前工作计划的一项重要承诺。在2010年，《社会政策亮点》将在数期内报道人口变化对社会保障的影响，并讨论一系列特殊问题，包括养老金筹资、家庭津贴、医疗的提供以及一种预防性文化的作用。正如本期《社会政策亮点》所指出的，各国人口从一种以多生育、低寿命为特点的人口状况向一种少生育、高寿命的人口状况转变的步伐是不尽相同的。然而，对于大多数国家来说，未来十年的趋势是老年人比例逐渐增加，而年轻人口比例则相应下降。这对于各国社会如何选择在其各代人中间分配资源有着深远的政策影响。正如本期《亮点》所指出的那样，要使世界各国都能成功地适应摆在面前的挑战，就必须认真地吸取重要的政策经验。

国际社会保障协会秘书长
汉斯·豪斯特·康克乐伍斯基

全球人口老龄化

全球人口老龄化是二十一世纪的主要挑战之一。由于人口转型遍及全球，而人口是从一种高生育率和高死亡率形态（因此，儿童数量增多，而预期寿命较低）向低生育率和低死亡率形态（因此，儿童数量减少，而预期寿命延长）转变，所以，老年人的数量和比例上升，而年轻人口的预期数量和比例下降。

现在，在全世界各个地区这种人口转型都在发生（参见方框1），唯一例外是撒哈拉以南非洲，在那里依然维持着高生育率和高死亡率。实际上，亚洲和拉丁美洲老龄化最为迅速。由于欧洲和北美用了大约150年时间完成了向一种成熟型人口的过渡（即老年受赡养人口大于青少年受赡养人口），它们的老龄化在未

这一期：

- 概要论述全球人口老龄化的变化性质
- 报告日益增长的老年抚养比对老龄化社会中社会保障体系的挑战
- 列举青少年抚养比日益下降的社会所面临的劳动力和储蓄机遇
- 分析国家集体目标可能会如何影响国家对人口老龄化的适应调整
- 提出对于国家社会保障体系的政策启示

来 20 年中将会明显放慢，到 2030 年老年人的数量将仅增加 50%。相反，亚洲和拉丁美洲，甚至还有部分非洲地区和中东，将会迅速老龄化，在未来 20 年内老年人的数量增加接近 150%。然而，除撒哈拉南部非洲地区外，世界各国将面临低于 15 岁青少年人口数量的显著减少，到 2050 年在全球各地区将下降至不足总人口五分之一。

人口转型

- 到 2030 年，半数的西欧人口将在 50 岁以上，预期寿命为这个年龄加 40 岁。
- 到 2030 年，富裕的工业化世界总人口的四分之一将在 65 岁以上，亚洲总人口的半数将达到 60 岁以上。
- 欧洲在 2000 年变为成熟型，60 岁以上老年人多于 15 岁以下的青少年，而亚洲将于 2040 年前后变为成熟型。
- 亚洲国家目前有着最低的全人口出生率，其中香港（中国）为每名生育期妇女（生育）不足一个孩子，而新加坡和韩国刚刚达到一个孩子。
- 即使巴基斯坦和阿富汗目前分别达到 4 个和 6.6 个孩子的全出生率，预计到 2050 年其出生率也将降至稍高于替代率水平。
- 出生时的预期寿命预计在全球各地都将提高，到本世纪中叶，发达地区达到 84 岁，欠发达地区 77 岁。36% 的日本人口到 2050 年将为 65 岁或以上，15% 的人达到 80 岁或以上。
- 到 2050 年，老年抚养比在意大利、西班牙和日本将超过 70%，而在丹麦、冰岛、卢森堡、墨西哥、土耳其和美国将维持在 40% 以下。
- 到 2025 年，亚洲的工作年龄人口将等于总人口的 68%。
- 俄罗斯联邦和东欧国家有着一种与其它欧洲国家和亚洲不同的现行及预计人口趋势。尽管出生率预计将会得到提高，但俄罗斯人口预计仍将从 1.44 亿人降为 2050 年时的 1.04 亿人，乌克兰在同一期间内从 5000 万人降至 3000 万人。
- 在拉丁美洲，用于老年人的医疗支出到 2030 年在整个地区预计将提高至 25%。

全抚养比

因此，重要的是转变突出重点，从强调老龄化本身和老年抚养比的提高转向强调死亡率和出生率双下降的影响。通过这种影响，一些国家青少年抚养比的下降将会带来总的全抚养比的实际下降。例如，中华人民共和国（以下简称中国）将会看到它的总的全抚养比从上世纪 60 年代和 70 年代每 100 名劳动者抚养 80 人的高峰值到 2050 年降至 60 人。实际上，中国目

前处在每 100 名劳动者抚养仅 40 人的低峰值期，这是源于一个孩子政策带来的迅速降低出生率的结果。同样，美国于 1965 年达到了它的最高全抚养比，每百名劳动者抚养 95 人。

然而，对许多国家来说，老年抚养比的上升将会是明显的。未来 10 年中，最为工业化的国家将迅速转向老年抚养比的上升。意大利将看到它的老年抚养比从现在起到 2050 年翻一番，达到 70:100 名劳动者。对比之下，英国的这一比率将只有轻微上升，达到 67:100。

香港（中国）、韩国、新加坡和中国城镇到 2030 年将达到相似的老年抚养比。韩国的老龄化特别迅速，到 2030 年它的人口中 60 岁以上者预计将增加一倍，80 岁以上者增加三倍。到 2040 年，中国农村和泰国将看到老年抚养比的一个迅速增加，马来西亚要到 2045 年，而印度、印度尼西亚和菲律宾要到 2050 年。最引人注目的是日本，它的全抚养比将从 1950 年时的每两名劳动者抚养 1 人提高到 2050 年时的 1:1。

人口的机会之窗

虽然许多亚洲和拉美国家将面对一个很大的未来老年抚养比，但是，在未来近及十年内一个人口的机会之窗也将为许多国家提供被称为“人口红利”的广泛机遇。这通常发生在人口转型的晚期，伴着出生率的下降，在一系列庞大同龄群后随之而来的是一系列小得多的同龄群。这导致青少年受赡养人口的下降，因此导致青少年抚养比的下降。

伴之而来的是潜在劳动力的一种实质性增长，以及提高储蓄率的潜力，特别是在大量受赡养儿童的消费需求减少之际。它通过劳动力素质的改善和高投资率，带来更大的人均产出和经济增长，进而产生人口红利。此外，这也可以使社会在其人口变得成熟以前提高其总体人均收入水平，使社会得以积累财富，这些财富可以提取出来用以资助一个老年型人口的消费需求¹。

中国和泰国的人口红利期预计将持续到 2035-2040 年，马来西亚到 2045 年，印度和印度尼西亚到 2050 年。相比之下，脆弱的管理和贸易缺乏开放性似乎已经减缓了人口红利可能给拉丁美洲带来的潜在性增长。

社会挑战和适应能力

人口老龄化将影响所有社会保障的提供，从卫生和长期性护理、养老金、失业和残疾给付，到影响家庭津贴的家庭结构。某些观察机构如国际货币基金组织认为，人口老龄化对医疗保险系统提出了类似于主导养老金系统改革因素的重大结构性挑战。然而，大多数实证研究都支持这样一种观点，认为非人口因素，比如医疗干预的继续提升的范围、复杂性和成本，以及患者要求更多保健服务的倾向与纳税人缺乏为医疗提供额外公共资金支持的愿望之间的紧张关系等，是比

人口老龄化更重要得多的因素。无论需求如何，不管是在保健方面还是资金方面，一个关键性挑战将是社会适应人口老龄化的能力²。这包括：

- 个人和家庭对于储蓄行为、劳动力供给、私人代际间转移(支付)和人力资本投资作出相关调整的能力。
- 机构作出相关调整的能力，以使对于储蓄、劳动力供给、公共代际转移(支付)和人力资本投资的安排得以作出。

社会目标与人口老龄化

由于社会试图成功地作出调整以适应人口老龄化，一个关键性的公共政策问题是：国家集体性目标将如何影响这些必要的社会调整，以及这些所需的调整将如何受到现行社会目标的促进或限制？

扩大一般繁荣的目标。这是大多数国家的一个初级目标，因为一般繁荣将减少贫穷和提高人口的生活标准和健康成果，尽管不一定能提高生活质量。在某些人士中有一种担心，认为人口老龄化将降低经济增长，而政策挑战是必须尽可能减少这种影响。通过调节青年进入和老年退出劳动力市场的政策(再辅之以比如促进提升女性参与率和残疾人融入的政策)，最大限度地提升人口红利的好处和调整全抚养比在这里是至关重要的。

代际内和代际间公平的目标。保持代际内公平的目标可以很好地构成许多养老金政策中一项重要的政府目标。围绕代际间公平的目标可被用于构建与代际间转移支付相关联的政策。这包括一种在平均退休收入和平均职工收入之间保持合适比率的理念。它还包括充分认识公共政策对各个不同同龄群福利的潜在影响，以及公共政策是否将人口老龄化的负担公平地在老年同龄群和青少年同龄群之间进行分摊。

这里，有一个重要因素，即代际间公平的概念以及它是否将随着现行人口老龄化的情况发生变化。代际之间的传统契约建立在代际间互助的制度之上，成年人通过这种方式赡养青少年被赡养人口(儿童)，反过来当这些青少年被赡养者成为成年人后他们再赡养老年被赡养者。这种契约不管是在家庭水平上(父母赡养老年幼子女，子女赡养老年父母)还是在社会水平上至今均存留于大多数社会中。就后者而言，成年人在劳动力市场内通过公共转移支付赡养青少年和老年受赡养人员，分别(向年幼者)提供医疗和教育以及(向老年人提供)医疗和收入保护。

关于因出生率和死亡率双下降而导致的老龄化人口增长的问题是，各个成功的同龄群(在降低出生率和死亡率两个方面)是通过“传统的”代际间契约把这种成功的成本代价转给未来的各同龄群呢，还是通过一种“调整型”代际契约来自己承担他们成功的成本代价呢？后一种契约将要求各老年同龄群承担他们自己更长寿命的成本，比如通过更高的退休后缴费以维系自己的福祉和/或者延长终生工作时间。

保持社会凝聚力的目标。保持社会凝聚力的目标在不同社会和文化中将以非常不同的方式予以解决。具体来说，某些国家的政府将把一个很大重点放在移民上，用它们作为一个政策工具来缓解人口老龄化对经济的影响，而这在一定程度上反映了它们的移民历史和大批成年人流入而可能产生的潜在社会影响，比如，英国和美国有着鼓励来自世界各地移民的长期历史，它们自由地使用移民手段来补偿其老龄化人口。尽管日本和韩国没有这种历史，但它们也开始考虑这种吸纳移民的潜在社会影响

政策含义

政策必须建立起鼓励性措施的框架，以使个人和机构的决策在框架内得以作出。许多政策含义产生于人口老龄化对适应能力和需要提出的挑战。现收现付型社会保障计划在劳动力停止增长时面临着一种较低的、甚至是潜在负面的回报率，因为一种可持续回报率等于总工资单中的增长率。积累型制度面临着人口年龄结构变化对资产价格的影响。根据人口老龄化背景应需作出的主要考虑包括以下几方面：

- 把公共和私人转移支付以适当方式融入未来社会保障系统的重要性，包括理解私人公共代际间转移支付的互补关系以及向上和向下转移支付间的关系。研究³表明，尽管公共转移支付减少了从成人子女向老年父母的私人间向上转移支付，但它对从老年父母向成人子女和孙子女的私人向下转移支付却没什么影响。
- 通过在职工和养老金领取者之间分享增长成果来实现代际间公平的考虑。比如，这种情况可以通过保持养老金与工资间某种联系，以使养老金领取者得到国家经济增长的部分份额这种方式来加以实现。它可以通过把养老金与物价增长联系起来加以实施，这样养老金领取者将不会看到因通货膨胀而导致其绝对生活水准下降。它可以通过把养老金与由总工资单中增长确定的制度的支付能力联系起来而得以确保。或者它可以由融入多项指数的制度来加以维系。
- 探讨支持和鼓励个人责任的框架。例如，有人可能辩称，人口老龄化需要一种政府与个人责任分工，政府责任在于保持人口脱离贫困，而个人责任在于提高本人的生活标准。然而，在有关促进这种责任的规定方面存在着巨大的差异。政府的作用对于设计、实施、调节和加强所要求的变革依然是重要的。

主要政策启示

经济上发达的北半球（国家）依赖的是来自较年轻、较贫穷南半球的移民工人形式的人力资本来支持它们的经济（增长）。现在发生在亚洲和拉丁美洲的全人口出生率的急剧下降意味着在未来几十年内这将不再是一种可靠的选择。尽管通过新技术的替代作用可以减少对劳动力市场增长的需要，但是，现在许多国家已承认需要将老年工人保留在劳动力市场，这不仅是为了减轻养老金负担，而且也是为了从未来全球技能短缺的前景出发保留住有价值的技能经验。

这些都是难以应对的挑战，即使对于最发达的经济体而言。转型经济体和发展中经济体在大多数情况下距离实现这种目标还有很长的路要走。然而，这些经验启示中的许多内容已被融入到国家社会保障制度中：美国和加拿大在促进对老年工人的保留，许多国家的政府在致力于更好地整合公共和私人转移支付制度；促进活动型老龄化计划已出现在欧洲（例如法国、英国和德国）、亚洲（例如新加坡、中国香港）和北美；而终身学习计划也已在欧洲、亚洲和北美各地建立起来。用以构成解决人口老龄化政策的建筑板块在许多国家均已具备。工业化国家现在正进入其高老龄抚养比时代，而同时社会保障计划需要解决其全抚养比问题，除其它办法外，主要是通过引入调节青年人进入和老年人退出劳动力市场的政策。转型经济体和发展中经济体仍然有时间利用它们的人口红利的机遇和劳动力实质性增加的可能性，而且在某些情况下甚至可能利用提高储蓄率的潜力。为了平衡即将面临的巨大老年抚养比的挑战，上述两方面的措施都将是必要的。针对人口老龄化的主要政策启示包括开发针对劳动力市场和社会保障的广泛、和谐和一体化的多支柱方法。这些方法应当：

- 能够并促进通过终身的培训、教育和技能更新来延长工作生命期，并为老年工人提供合适的工作环境。
- 在首先确保覆盖的公平和强制性社会保障制度中至少达到最低程度的有保障足够性的基础上，确保私人家庭/家际转移支付在可能情况下被恰当纳入老年保障制度中。
- 促进一种有利于福祉的预防性文化，使健康型活动性生活得以减少慢性病和医疗成本，并且尽可能长久地支持活动型缴费生活。
- 提供终生过程中获得教育的机会，以保证让所有个人在身体上、精神上、社会上和财力上得到更好准备，以妥善应对一种更大程度的对于老年保障的个人责任。

我们谨此鸣谢英国牛津大学老年学教授兼马来西亚马拉亚（Malaya）大学老年财政保障方面的雇员公积金（EPF）国际主席萨拉·哈博（Sarah Harper）在准备本期《社会政策亮点》过程中所作的工作，以及牛津老龄化研究所乔治·利森（George Leeson）和肯尼斯·侯斯（Kenneth Howse）两位高级研究员所作的贡献。

来源

- 1 Heller, P. 2006. Is Asia Prepared for an Ageing Population (亚洲是否已为一个正在老龄化的人口做好准备)? (国际货币基金工作论文 WP/06/272)。华盛顿特区，国际货币基金。
- 2 国际社会保障协会，2003年。Ageing and social security: Ten key issues (老龄化与社会保障：十大主要问题) (国际社会保障协会就实施马德里关于老龄化行动计划而发表的文稿)，日内瓦，国际社会保障协会。
- 3 Harper, S.; Leeson, G. 2009. Global Ageing Survey 2009 (2009年全球老龄化调查)。英国牛津，牛津老龄化研究所。

国际社会保障协会 (ISSA) 乃汇聚各国社会保障管理部门和经办机构的世界领军国际机构。国际社会保障协会为其会员提供信息、研究、专家建议和平台，以便在世界范围内建立和促进充满活力的社会保障制度和政策。

ISSA

4 route des Morillons
Case postale 1
CH-1211 Geneva 22

T: +41 22 799 66 17

F: +41 22 799 85 09

E: issacomm@ilo.org | www.issa.int