

执行摘要

大趋势与社会保障 人口变化

大趋势与社会保障 人口变化

内容提要

国际社会保障协会的这一关于择定大趋势的第四份报告重点讨论了主要的未来人口变化及其对社会保障制度的可能影响。如同本系列的所有报告一样,本报告的目的在于突出和分析未来的未预测的、将要出现的和不确定的趋势,并确定以往趋势可能出现的间断性。本报告不追求详尽,而是侧重于探讨可能对社会保障制度产生最大影响的并且将是我们要应对的最具挑战性的趋势。本报告跟进了国际社会保障协会关于人口变化的其他研究工作,包括以 2010 年世界社会保障论坛上提交的一系列报告而告罄的2008-2010 三年期所进行的工作。

虽然目标是确定全球和区域趋势,但在各国之间甚至在各国内部往往存在重大差异。 因此,本报告并不试图准确预测和预报各地的未来发展趋势;但其目标是突出那些可能会对社会保障制度造成重大影响的可能和很可能的发展。

本报告的一个重要方面是询问社会保障制度如何能以卓有成效的方式应对人口变化。在这方面,机构和决策者应能预测和评估趋势如何发展及其将产生的影响。本报告旨在协助社会保障主管部门和决策者进行此项工作。

报告由三章组成。第一章确定了影响死亡率和发病率结果的重要未来趋势。首先,它首次提供带有近期趋势提要的全球人口统计快照,并确定关键的未来趋势以及这些趋势背后的因素;然后,探讨趋势中的区域差异。最后,这些探讨考虑到了预测这些趋势—和这样做所采用的机制-的重要性以便使机构能够更好地了解其影响。如果社会保障机构要有效地预测和减轻这些趋势,那么人们对人口趋势及其演变的因素有一个深刻的了解是至关重要的。第二章旨在确定如何以最适当和现实的方式估计、预期和预测这类未来的变化。这是至关重要的,因为重要的不仅有中期预测,而且还有未来死亡率和发病率分布的"尾部"中的结果的差异、敏感性和经验。制定尽可能准确的预测显然可以帮助主管部门更好地规划和预测未来对社会保障制度的需求,以及如何使针对这些问题的对策能够得到最佳实施。然而,这样的预测需要直截了当的解释和理解,并给出关于结果对潜在因素变化的敏感性的解释。因此,报告列出了正确界定要评估的变量;流程中要使用的数据的管理;流程中精算师、人口学家、卫生专家和统计人员的作用以及,最终如何考虑区域和社会经济差异等的重要性。需要强调的是,社会保障管理部门需要有效管理这一流程,以确保将来的变化得到预测和管理。第三章突出了挑战和针对这些趋势的社会保障制度对策。例如,它探讨了(社保)制度如

何适应那些死亡率和发病率没有改善的人口群体;同时,鉴于整体预期寿命的提高,确保退休和医疗制度是可持续发展的。

主要调查结果

全球人口主要趋势是人口老龄化。正如世界卫生组织所指出的,"大多数人的寿命史无前例地有望超过 60 岁甚 至更高,这对全世界的卫生、卫生体系、卫生工 作者和卫生预算的影响是极其深远的"。1全球人口继续老龄化。然而,老龄化的程度和性质并非均衡。此外,获得的额外寿命并非都在健康状态下度过。同时,社会保障制度所面临的健康挑战性质正在发生变化。如果不能正确预期这些挑战并采取适当措施,那么社会保障制度目标的实现可能会面临风险;因此,在这种新环境下,给付和服务的设计和交付必须是适当的。毫无疑问,最大的挑战存在于社会保障制度相对欠发达而其人口业已快速老龄化的国家;这里将重点探讨针对毫无任何社会保护或只有有限社会保护的人口的社保覆盖。

社会保障机构应在减轻未来变化负面影响方面发挥越来越大的作用,有一些例证表明这种情况业已出现。然而,鉴于许多人比前人能够和愿意工作更长时间,或者以其他方式为社会做出贡献,老龄化本身并不是一个消极的发展 - 更成熟的人口本身并不是社会的"负担"。所以,虽然提高的寿命直接影响退休制度的成本,但老龄化对卫生制度花费的影响更为复杂,因为可通过有效预防措施对其施加积极主动的影响。此外,鉴于老年人在正规和非正规经济中扮演着积极的角色(例如提供护理),社会保障制度面临的挑战就是要在更大的背景下反映这一现实,使老年人能够积极参与社会活动。例如,可以通过落实有效的积极老龄化政策来实现,支持其它措施来改善社会保障计划的财务可持续性。然而,尽管健康的改善和安全措施能够支持较晚的退休年龄,但正如经合组织(OECD)的报告则指出的,即使尽力而为,工作更长时间并不是每个人的选择;无论领取养老金年龄设定多高,有些人由于工作压力和健康状况下降需要提早退休。当合理时,这就需要在针对不同人口群体方法方面有所区别。

一般来说,人们比前几代人活得更长,并且对许多人而言,整体健康状况比前几代人更好。然而,这个全球图景实际上掩盖了不断变化的经历。结果的不平等和不健康的预期寿命是这个更广泛图景的两个关键"隐藏"要素。死亡率的不平等趋势日益扩大 — 似乎越富有的人寿命越长且健康状况越好,而社会经济地位低下群体的预期寿命停滞不前或下降 — 这种趋势很可能会持续下去,除非制定有关如何消除这种不平等原因的更有效策略。正如世界卫生组织所报告的,"政策不仅要改善富裕或普通老年人口的状况"³。尽管日益增加的寿命是众多有关代际平等讨论的重点,但这些变化的代内平等的方方面面并非总是得到解决。特别是,这意味着所采取的措施 - 例如较高的退休年龄 - 有时会针对前者,但并不一定总是会评估其对后者的影响。正如经合组织

-

¹世界卫生组织. 2016年. 关于老龄化与健康的全球报告.

² 经合组织. 2016 年. Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 indicators.

³ 视图 **1**.

(OECD)所指出的,继平均预期寿命延长后鼓励人们工作更长时间的政策可能因此会不成比例地惩罚社会经济地位较低下的工作时间更长但寿命不一定更长的群体⁴。

对潜在趋势的分析表明,未来死亡率改善的结果可能不如过去的大,或者至少未来的改善将不会像以前所经历的那样迅速。原因之一是近几十年来死因的重大转变,其中数量不断增加的死因是诸如糖尿病和精神健康问题等非传染性疾病;这又转而对长期护理和卫生制度产生重大财务影响。这种转变表明,以前死亡率改善的水平可能不会在未来重现,因为在死于新出现原因的死亡人数方面要取得可比较的降低可能不会轻易实现。健康的预期寿命将不会以与预期寿命相同的速率而提高。因此,应更加重视这一新现实的发病率的影响。

报告详细审议了未来健康的变化和对社会保障制度的影响。残疾病例从身体病症向精神病症的相对转移将继续下去,较小年龄和女性中被诊断为患病的病例数量会日益增多,将需要更多的量身定制的方法。因直接(例如治疗)和间接(例如生产力损失、非正规职业机会)成本对社会而言尤其昂贵,非传染性疾病发病率的增加和多发病率(同时发生不同的健康症状)给整个社会特别是社会保障制度带来新的诸多挑战。非传染性疾病主要影响老年人群,而精神障碍主要影响年轻人口,二者对卫生保健和经济而言均意味着沉重负担,而且预计未来会有所增加。解决这些问题对减轻全球社会保障风险和需求至关重要。鉴于总体医疗和残疾费用的主要驱动力往往来自于健康状况最差的 20%人口,这些未来发展动向将对社会保障制度产生重大的财政和组织影响。

人口老龄化的另一个原因 - 出生率下降 - 不仅影响融资,也直接影响社会保障政策和给付(家庭津贴、生育津贴、等等)以及影响工资、教育和移民政策对策。虽然出生率日益下降和老年抚养比日益上升明显提出了融资问题,但较高的出生率和日益增长的人口也日益给管理带来挑战(例如,短期的教育需求和长期的资源可持续性问题)并提高短期内的整体抚养比。

报告审议了一些国家继其人口老龄化相对较快之后寻求管理暂短"人口红利"的情况并突出了其内在的挑战。

本报告触及了内部和国际移徙问题,因为人口规模和状况在很大程度上取决于这类流动的规模和特点。本报告未明确列出对移民的对策,因为国际社会保障协会在其《扩大社会保障惠及移民工人手册》(2014年)中涵盖了这些。然而,重要的是,促进移民流动可能有助于一些国家在短期和中期内应对人口老龄化,但其效果很可能是微不足道的,且长期而言对融资影响不明显。

社会保障管理部门和决策者可采取一些措施来减轻和适应人口变化所带来的更具挑战性的影响,这些措施也支持这种变化的更积极的结果。报告中特别介绍的数个例子是早期干预措施和对这种事前措施的成本和收益的经济分析。此外,报告还强调,有必要与雇主等其他利益攸关方合作,以制定和加强支持老年工人就业的措施。虽然关于适当对策的大部分辩论侧重于参数化改革,但很有可能我们也会看到对制度的结构性

_

⁴ 经合组织. 2016 年. OECD Business and Finance Outlook 2016.

改革,涉及到其设计、融资和交付的变化以及不同利益攸关者角色的演变。个人和社会福祉的理念将会演化,并为修订目标和满足其所需的政策和交付选择提供框架。

分析潜在对策以应对未来人口变化的挑战之一是,过去可能不是未来特别好的指南。 无论是在所观察的趋势方面,还是所采取的措施方面。过去的变化和所进行的改革比 未来的情况可能相对而言更为直接到位。抚养比从 8 上升到 4 可能使社会保障制度的 融资负担更具挑战性,但仍被认为是"合理的";而抚养比从 4 上升到 2 所带来的挑 战显然更大。当更长的预期寿命带来日益增加的医疗保健成本时,挑战性将特别巨大。 正是因为这个原因,这份报告试图"展望"而不是分析过去的趋势和改革,尽管这些 过去的趋势和改革也应予以考虑以判断何种举措未来可继续奏效。另外,结果的不平 等也有所增加。因此,尽管平均而言,人们的健康状况可能更佳,但保健的不平等很 可能意味着总体费用会因集中治疗少数人口的医疗费用而有所增加。此外,这些变化 在其他外部因素变化的情况下正在进行,包括家庭结构的变化、劳动力市场的不确定 化以及气候变化和自然资源匮乏对经济增长的影响。这些是两份国际社会保障协会报 告中所强调的趋势: 劳动力市场大趋势(2013年)和气候变化与自然资源匮乏(2014 年)。目前公共财政方面的压力 - 例如,2009 至 2012 年期间欧盟卫生支出每年下降 0.6%(并在 2013 年持平);相比之下,2000 至 2009 年间平均每年增长 4.7%⁵(经 合组织, 2014a: 2015a) - 是一个重要的制约因素。财政现实意味着这些方法将需要 更多地侧重于减少生命周期风险的预防措施,改变给付和服务的性质,制定适当的管 理和沟通措施,并采取考虑所有给付条款的整体方法。

应对非传染性疾病日益增加的挑战和全球负担,需要多部门采取对策,涉及到政策和制度调适、纳入预防和治疗要素以及包括精神健康。积极主动的努力很可能会产生越来越大的影响,因为这些疾病及其风险因素在并发症(甚至症状)变得明显之前非常适于采用早期干预措施。这在资源较少的环境中尤其重要,因为预防通常比管理长期而复杂的慢性疾病更为便宜和简单。

在这种情况下,考虑到总体制度而不是单一计划、给付、成本和交付(即通盘考虑残疾、失业、保健和退休制度),对社会保障结构的大量反思 - 从设计、融资和交付一直到管理和经办 - 可能涉及社会保障的不同分支部门之间的更多协调。有必要侧重于"如何"以及"什么" - 增加服务能力和转变给付将需要对受过培训和合格的工作人员的投入。例如,如果没有受过适当训练的卫生人力大军,国家将无法实现可准入、负担得起和高质量的全民医疗保健,从而危及更广泛的社会发展目标。

资源

_

ISSA. 2017. *Demographic changes* (Megatrends and social security). Geneva, International Social Security Association. [国际社会保障协会, 2017 年。*人口变化* (大趋势与社会保障)。日内瓦,国际社会保障协会]。

⁵ 经合组织. 2014 年. Health at a glance: Europe 2014. 经合组织. 2015 年. Focus on health spending

Promoting excellence in social security Promouvoir l'excellence dans la sécurité sociale Promoviendo la excelencia en la seguridad social Förderung von Exzellenz in der sozialen Sicherheit За повышение стандартов в социальном обеспечении

促进卓越的社会保障 دعم التميّز في الضمان الاجتماعي

ISSA General Secretariat

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

T: +41 22 799 66 17

F: +41 22 799 85 09

E: issa@ilo.org



国际社会保障协会(以下简称"协会")是面向社会保障管理机构、政府主管部门和经办机构的全球领军国际组织。通过专业化指南、专业知识、服务和支持,协会促进卓越的社会保障管理,使其会员能够在全球发展充满活力的社会保障制度和政策。协会在国际 劳工组织的支持下成立于 1927年.