

中国人口老龄化对经济发展的影响机制及对策研究

马骏, 沈坤荣

(南京大学商学院, 江苏南京 210093)

摘要:人口老龄化与少子化已经成为我国人口结构的基本特征,将对我国经济高质量发展产生深远的影响。最新公布的全国第七次人口普查数据显示我国人口老龄化呈现四个特征:人口老龄化省际差异大、未来会加速进入深度老龄化社会、城市人口老龄化问题更加严重以及“未富先老”等。人口老龄化会通过影响劳动力供给、社会资本形成以及技术创新三个方面影响经济发展。“十四五”期间积极应对人口老龄化,需要“放大”其对经济发展的正面效应,“缩小”负面效应,实行一揽子政策,从三个方面着手,分别是:增加全社会劳动力供给以及挖掘人口“二次红利”、通过不同渠道养老资金的统筹安排促进全社会资本形成以及通过拉动消费促进产业结构升级与技术创新。

关键词:人口老龄化;“十四五”;经济发展

中图分类号:F015 **文献标志码:**A **文章编号:**1009-1505(2021)04-0072-12

DOI:10.14134/j.cnki.cn33-1337/c.2021.07.007

一、引言

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》指出,要实施积极应对人口老龄化国家战略。2021年5月31日,中央政治局召开会议,听取“十四五”时期积极应对人口老龄化重大政策举措汇报,会议强调要贯彻落实积极应对人口老龄化国家战略。由此可见,党中央已经高度重视我国人口年龄结构变化对经济发展可能带来的影响。根据最新公布的第七次全国人口普查数据,截至2020年底,我国65岁以上人口占比已经达到13.5%,总量超过1.9亿,^①我国已经拥有全世界数量最庞大的老龄人口。与此同时,随着人口增速放缓,老年抚养比逐年上升,接下来积极应对老龄化,对我国经济高质量发展、科技创新、产业结构升级以及人民群众的美好生活都有重要意义。

收稿日期:2021-05-18

基金项目:国家社会科学基金重大项目“我国高质量发展的能力基础、能力结构与推进机制研究”(19ZDA049)

作者简介:马骏,男,南京大学商学院博士研究生,主要从事宏观经济研究;沈坤荣,男,南京大学商学院教授,博士生导师,经济学博士,教育部“长江学者奖励计划”特聘教授,主要从事宏观经济研究。

^①数据来源:本文引用的2020年的老龄化数据、城市化相关数据、GDP数据均根据国家统计局网站相关数据以及第七次全国人口普查公报。

国外学者对于老龄化与经济发展的研究结论分为正负两个方面,例如,Dormont等(2006)认为,随着一国进入老龄社会,会导致公共支出规模与财政压力不断加大,政府可能通过增税来缓解,因此会影响经济增长^[1]。但是,国外亦有许多研究认为老龄化能够促进经济增长,例如,Ehrlich和Lui(1991)指出,人们也会在年轻时增加储蓄,从而促进投资增长与经济发展^[2]。Ladd和Murray(2001)指出,人口老龄化会推动经济发展,人口老龄化延长了人们预期寿命,在降低人们对抚养后代的偏好的同时,使得人们更关注于个体劳动生产率的提高,从而提高全社会生产率^[3]。

近年来,国内学术界对于如何应对老龄化话题的关注越来越多,总体上看,大部分国内研究普遍认为老龄化对经济的影响偏负面,总的来说,国内学者对于老龄化与经济发展关系的研究集中于以下两个方面:

第一,认为老龄化会对公共财政及劳动力供给等产生负面影响,因此应该配套相应政策进行应对。例如:刘穷志等(2012)指出,人口老龄化对中国经济增长的影响正在从积极转向消极,中国应当将更多的财政资金分配到公共教育领域^[4]。龚锋等(2015)的研究指出,人口老龄化就意味着更多的人口退出劳动力市场,从而导致个人所得税的税基萎缩^[5]。邱牧远等(2020)认为,当人口老龄化导致养老金财政失衡时,延迟退休具有额外的人力资本投资激励效应^[6]。陈彦斌等(2019)指出,人工智能主要通过三条机制应对老龄化的冲击:一是提高生产活动的智能化和自动化程度从而减少生产活动所需的劳动力,二是提高资本回报率从而促进资本积累,三是提高全要素生产率^[7]。

第二,关注人口老龄化对相关产业的影响。例如:汪伟等(2016)指出,人口老龄化不仅促进了中国三次产业结构的优化,还推动了制造业与服务业内部技术结构的优化^[8]。聂高辉等(2020)指出,人口老龄化会通过促进居民医疗保健消费、居住消费对产业结构升级产生正向溢出效应^[9]。穆怀中等(2020)指出,人口老龄化可显著正向影响装备制造业全要素生产率^[10]。沈蕾等(2020)研究表明,人口老龄化对高技术产业整体,特别是与老龄人口密切相关的子行业以及大规模企业的技术创新具有显著的正U形影响^[11]。刘成坤等(2020)研究表明,我国人口老龄化在短期内会对产业结构升级产生不利影响,但在长期内会显著推动产业结构升级^[12]。

国内外学术界研究的不同视角以及不同结论事实上阐明了一个基本问题:人口老龄化是全世界人口发展的趋势,但是对于经济发展的影响未必是负面的,关键是如何积极应对。因此,“十四五”期间合理应对老龄化并促进经济迈向更高质量发展,需要剖析老龄化影响经济发展的机制,并在此基础上提出合理的政策建议。

二、我国人口老龄化的基本特征

近年来,我国老龄化率逐年上升,以65岁以上人口占比计算,我国已经于2002年进入老龄化社会,与此对应的是人口出生情况的断崖式下跌,就算在国家实施二孩政策后,出生率依然没有好转,根据最新公布的第七次人口普查数据,近10年间,我国人口年均增长率已经从0.57%下降到0.53%。从抚养比的角度看,我国少儿抚养比已经下降到26.2%,老年抚养比已经上升到19.7%。事实上,由于我国不同地区社会经济发展水平存在差异,需要对第七次人口普查数据以及经济发展指标进行交叉分析,总体上说,我国人口老龄化呈现出以下四个基本特征。

(一) 人口老龄化在不同省份之间的差异巨大

总体上看,我国人口老龄化呈逐步上升态势,但是在各个省份之间的差异较大,不同省份应对老龄化时所面临的压力也不尽相同。

第一,东北三省养老保障体系面临的压力较大。以60岁以上人口计算,我国老龄化率排名前三位的省份依次是:辽宁、黑龙江与吉林,东北地区三个省份2020年人口占全国的比重均比2010年的人口

普查数据有所下降。其中辽宁60岁以上人口占比为25.72%，人口占全国人口比重相比较上次人口普查下降0.25%；黑龙江60岁以上人口占比为23.22%，人口占全国人口比重相比较上次人口普查下降0.6%；吉林60岁以上人口占比为23.06%，人口占全国人口比重相比较上次人口普查下降0.34%。东北三省一方面人口增长乏力，另一方面老龄人口占比位于全国前列，未来养老保障体系将承担更多的压力，其应对人口老龄化的压力比较大。

第二，经济发达省份（含直辖市）的老龄化水平总体较高。改革开放后，由于高考、工业化进程等原因，我国人口向经济发达地区大规模转移。随着向经济发达地区转移的人口逐渐进入退休年龄，我国经济发达地区人口老龄化水平普遍较高。在我国人均GDP排名前十的省（含直辖市）中，以60岁以上人口占比计算，超过或达到全国老龄化平均水平的有8个，依次分别是：上海（23.38%）、重庆（21.87%）、江苏（21.84%）、天津（21.66%）、山东（20.9%）、湖北（20.42%）、北京（19.63%）以及浙江（18.7%），仅有福建与广东的老龄化水平略低于全国平均值。值得注意的是，上海、江苏、天津、重庆、湖北、山东6个省（含直辖市）65岁以上人口占比已经超过14%，进入深度老龄化社会。我国人均GDP排名前十的省份中，广东省的老龄化水平最低，65岁以上人口占比为8.58%，在全国各行政区中（除西藏与新疆之外），老龄化率排名为全国最低。

（二）未来五年我国将加速进入深度老龄化社会

我国总人口中65岁以上人口占比为13.5%，虽然根据国际惯例看并未达到深度老龄化阶段，但是通过分析我国历史人口出生数据不难发现，由于特定历史阶段人口出生数量的波动，接下来5至10年，我国将加速进入深度老龄化社会，短期内会面临老龄化率急剧加速的局面。三年自然灾害结束后，我国迎来新的婴儿潮，出生人口迎来了新中国成立以来的高峰，从1962年至1966年之间，累计出生人口达到13793万人；1967年至1971年之间，累计出生人口达到13526万人，这两个时间段出生的人口将在未来5—10年内退出就业市场，粗略估计未来老龄化人口会增加约2.7亿人，^①短期内包括养老保险支出、养老机构、养老设施等在内的养老系统将承受巨大压力。

另一个值得注意的方面是，1962年至1971年之间出生的人群（见表1），在其生育时恰逢赶上计划生育政策以及独生子女政策，其子女将来赡养老人的压力亦会剧增。上述两个问题叠加之后，将会对我国的经济发展造成较为深远的影响。因此，不能仅仅因为第七次人口普查数据对我国应对老龄化的压力掉以轻心。

表1 未来5—10年老龄人口增量估算

1962—1971年出生人群进入老龄化阶段的年份										
出生年份	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971
人口出生数量(万人)	2491	3000	2759	2748	2795	2593	2795	2752	2774	2612
退出劳动力市场年份	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
达到65岁年份	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036

数据来源：根据历年国家统计年鉴计算得出

（三）城市中的人口老龄化现象更加严重

人口向城市集聚在全世界范围内已经是不可否认的规律事实。目前，我国以户籍人口衡量的城市化率已经达到63.89%，随着城市化进程的持续，接下来我国绝大部分人口将在城市生活，相应地在城市生活的老龄人口也远远多于农村老龄人口（见表2）。按照目前全国总的老龄化率粗略估计，截至2020年底，城市中60岁以上人口比农村多7000多万，65岁以上人口比农村多5000多万，城市面对老龄

^①根据国家统计局网站历年国家统计年鉴计算得出。

化的压力巨大。城市是就业承载的主要渠道,近年来城市承载的就业人口逐年上升。2011年,城镇就业人员占全国就业人员的比重仅为47.25%,尚不足一半,但是到2020年,城镇就业人员占全国就业人员的比重已经上升到61.64%,^①随着时间的推移,城市中老龄退休人口将逐渐增多,与此同时,城市医疗条件较好也使得城市人口预期寿命高于农村人口,这使得城市应对人口老龄化的压力更大。

表2 城乡老龄人口数量对比(单位:万人)

	总人口	老龄人口(60岁以上)	老龄人口(65岁以上)
城市	90199.12	16867.24	12176.88
农村	50978.76	9533.03	6882.13
差值	39220.36	7334.21	5294.75

数据来源:根据全国第七次人口普查公报计算得出

我们把全国经济总量排名最为靠前城市的老龄化数据作对比发现,我国GDP排名靠前的主要城市的老龄化率明显高于全国平均水平(见表3)。2020年,我国所有城市GDP超过万亿的城市共计有23个,但是60岁以上人口占比超过20%的城市就有6个,其中江苏南通以30.1%位居万亿俱乐部城市老龄化率第一名;60岁以上人口占比在15%—20%之间的城市有12个;仅有5个城市的60岁以上人口占比低于15%,其中深圳60岁以上人口占比以5.36%成为上述城市中老龄化率最低的城市,由此可见,未来大城市应对老龄化的挑战更大。值得注意的是,在GDP超过万亿元的城市中,粤港澳大湾区的广州、佛山、深圳三个城市的老龄化率是最低的,这与粤港澳地区城市的发展时间较短有关,也与其产业结构相关,这也给上述三个城市健全养老体系留下了较为充足的时间。

表3 2020年万亿俱乐部城市老龄化率一览表

GDP排名	城市	60岁以上人口占比(%)	65岁以上人口占比(%)	GDP排名	城市	60岁以上人口占比(%)	65岁以上人口占比(%)	GDP排名	城市	60岁以上人口占比(%)	65岁以上人口占比(%)
1	上海	23.38	16.28	9	武汉	17.23	11.81	17	佛山	10.52	7.35
2	北京	19.6	13.3	10	南京	18.98	13.7	18	泉州	13.21	9
3	深圳	5.36	3.22	11	天津	21.66	14.75	19	济南	19.96	14.07
4	广州	11.41	7.82	12	宁波	18.1	12.59	20	合肥	15.3	12
5	重庆	21.87	17.08	13	青岛	20.28	14.2	21	南通	30.1	22.67
6	苏州	16.96	12.44	14	无锡	19.75	14.65	22	西安	16.02	10.9
7	成都	21.71	16.93	15	长沙	15.33	11.11	23	福州	16.76	11.72
8	杭州	16.87	11.66	16	郑州	12.84	8.98				

数据来源:根据各地第七次人口普查公报以及各地统计局网站数据绘制

老年人退休之后,其与原有单位之间的连造开始逐渐减弱,人际关系将重回社区邻里,这将给城市中的社区治理带来新的挑战,城市基层社区治理单元将面临更加复杂的老龄化环境。同时,随着老龄人在交通通勤方面越来越依赖于公共交通,其活动半径逐步受限,往往会呈现出老龄人在城市中心地带的旧城区更加集聚的现象,这也给我国许多城市旧城区的城市建设工作带来了巨大的挑战。事实上,学术界通过对主要城市不同区域的老龄人口数据的研究支撑了上述结论。例如,周婕(2014)通过不同城市不同区域老龄化的分布研究得出,尽管各城市老龄化街区的空间扩张模式不同,但是中心城区是老龄化程度高的区域^[13]。

^①根据国家统计局网站年度就业数据计算得出。

(四) 与发达国家相比“未富先老”特征较为明显

虽然说发达经济体进入老龄化社会较早,但是由于其发展较早、经济发展水平较高,其应对老龄化的财力更加充足,资源更加丰富,保障体系更加健全。我国进入老龄化社会时,经济实力尚弱,相比较发达经济体而言呈现出“未富先老”的特征(见表4)。相比较传统文化观念较为相近的东亚社会中的日本与新加坡两个“二战”后经济崛起的国家,我国进入老龄化社会时,人均GDP仅为日本当时的一半左右,为新加坡当时的二十分之一左右。

根据最新的统计数据,我国的老龄化率与新加坡接近,比美国略低。但是,从人均GDP角度看,我国当前的排位远远低于主要发达经济体。同时,我国公共养老保险体系依然薄弱,2020年,基本养老保险基金人均收入仅约为4929元,^①距离给全国老龄人口提供高质量的养老生活依然存在巨大的差距。接下来相当长的一段时期内,我国的公共支出体系将面临既要促进经济发展,又要保障老龄人口养老的局面,这对中央与地方的财政支出形成了巨大的挑战。

表4 世界主要经济体进入老龄化社会情况一览表

主要国家	中国	美国	日本	英国	新加坡
进入老龄化社会的时间 (以65岁以上人口计算)	2002年	1942年	1971年	1929年	2004年
进入老龄化社会当年人均GDP(美元)	1148	1200	2272	499	27608
当前老龄化率(65岁以上人口)	13.50	16.21	28.00	18.51	12.39
当前人均GDP在世界排名	82	12	33	29	13

数据来源:根据世界银行网站数据以及国家统计局网站历年数据绘制

三、人口老龄化对经济发展的影响机制

贯彻落实积极应对人口老龄化国家战略的关键在于厘清人口老龄化对经济发展的影响机制,方可“对症下药”,建立健全相关的政策体系与制度框架。经济增长理论自进入新古典阶段以来,尤其是新增长理论揭示了要从驱动经济增长与发展的要素角度分析经济问题。人口老龄化直接影响的是就业人口的年龄结构并进而影响全社会劳动力的供给水平,但是由于人口年龄结构的变化,也会对其他要素产生影响,根据经典经济增长模型,人口老龄化对经济发展的影响主要体现在对劳动力供给、社会资本形成以及技术创新三个方面。

(一) 人口老龄化会通过引起全社会劳动力供给的变化影响经济发展

人口老龄化与少子化并存将会持续影响全社会可供投入的劳动力总量。近年来,我国劳动力短缺的现象经常被媒体报道,根据教育部发布的《2019年全国教育事业统计公报》显示,2010年全国小学生在校人数较2000年下降了9861万人,近年来小学生在校人数虽然略有回升,但是依然没有达到2000年之前的水平;全国初中生在校人数从2010年到2015年连续下降,到目前为止总在校人数依然低于2000年之前的水平;全国高中生在校人数从2016年开始,一直低于4000万人。^②通过上述数据发现,少子化引起的劳动力减少趋势短期内难以改变,随着我国老龄化程度持续加剧,越来越多的劳动力将逐步退出就业市场,未来相当长一段时间内,我国劳动力供给不足的现象会愈演愈烈。

而不同类型的就业人口数量的下降对经济发展的影响不尽相同。第一,对于城市而言,服务业劳

^①根据国家人社部网站《2020年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》计算得出。

^②根据国家教育部网站《2019年全国教育事业统计公报》计算得出。

动力供给下降的问题将更为严重,其原因在于服务业对就业人口的需求最为强烈且很难用机器替代;另外,农村向城市可供转移的劳动力也在减少,比如王亚楠等(2020)的研究曾指出,年龄结构老龄化会使适宜农村向城市转移的劳动力数量减少,这就直接使得城市服务业人工成本上升^[14]。第二,由于很多有经验的高技能型劳动力退出就业市场,许多领域将会出现知识水平下降,影响行业的生产效率,尤其对于“干中学”行业的影响较大。例如,随淑敏等(2020)的研究支撑了上述观点,其从人口普查数据与微观工业企业数据角度出发进行了研究,指出人口老龄化引致有效劳动供给的减少与劳动力成本的上升,进而影响企业创新。在现阶段低水平的人口老龄化显著促进了中国企业创新,但长远来看,当人口老龄化超过一定的拐点值时,将抑制企业创新^[15]。

当然,劳动力紧缺对于企业的生产效率提升亦有正面作用(见图1)。国内学者通过研究发现,劳动力供给数量降低也会倒逼各类企业提升自身的技术附加值以减少对于人工的依赖,从而降低劳动力紧缺对企业发展带来的影响,并进而通过提高全要素生产率提升经济发展的质量。比如,刘成坤等(2020)的研究指出,人口老龄化程度的加剧有利于推动经济高质量发展,其不仅会通过人力资本数量效应对经济高质量发展产生积极影响,还会通过人力资本质量效应推动经济高质量发展^[16]。魏嘉辉等(2021)的研究发现,老龄化将通过需求效应、生产率效应和倒逼企业转变生产方式影响服务业的就业结构。总体看来,老龄化推动了中国服务业的结构性升级^[17]。

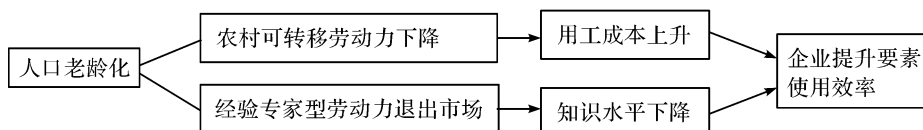


图1 人口老龄化对劳动力供给的影响

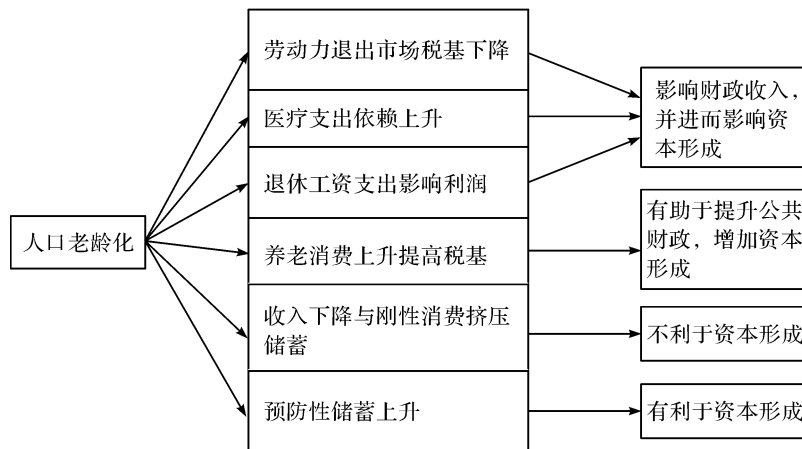
(二) 人口老龄化通过公共收支以及储蓄的变化影响社会资本形成进而影响经济发展

公共财政支出是影响经济发展的重要变量,公共支出中用于经济建设的资金是全社会资本形成的重要来源,人口老龄化将会对国家的财政收支两方面产生深刻的影响进而影响资本形成。从税收的角度看,在个人所得税方面,人口老龄化意味着更多的人口退出劳动力市场,从而导致全社会个人所得税税基萎缩,对财政收入产生负面影响;在企业所得税方面,随着人口老龄化,许多企事业单位退休人员工资的支出越来越庞大,这会降低企业的利润水平从而降低企业对财政的税收贡献。但是,老龄化也会促进财税收入的上升,比如,老年人对健康医疗、保健品、养老护理服务等高层次服务消费的比例将会提高,由此将扩大上述行业的税基,从而有助于提高政府的财政收入。虽然老龄化对于财税收支的影响存在正反两个方面,但如果从公共支出的角度看,人口老龄化会对地区医疗资源的占用越来越大,会挤压公共支出。2019年,我国老年人预期寿命就已经达到77.3岁,^①随着经济的发展,医疗保健技术的不断提升,我国人口平均预期寿命将逐步上升,老年人退休后的相当长一段时期内对于养老金以及退休工资的领取额将不断上升。另外,老龄人身体器官老化会诱发多种疾病或者长期伴随老年人的慢性病,日趋庞大的老龄人群体对于医疗保障的支出不断增大,中央财政与地方财政的支出压力将不断增大。由此可见,各级财政可用于经济建设领域的资金将会面临挑战,最终影响社会资本形成。

进入老龄化社会,全社会消费与储蓄都会出现较大的变化,老龄化也会通过储蓄的变化影响全社会资本的形成。人口老龄化对居民消费行为的影响,主要表现在影响消费倾向,一般来说,老龄人口的消费倾向较高,这是因为老龄人口在基本生活消费支出刚性的情况下,医疗消费与保健消费会上升,伴随着老

^①数据来源:国家卫健委网站《2019年我国卫生健康事业发展统计公报》。

龄人口收入下降,会使得边际消费倾向上升。国内学者的研究证实了老龄化对消费影响的传导机制。例如,王宇鹏(2011)的研究指出,老年人口抚养比越高,城镇居民平均消费倾向越高^[18]。因此,对于低收入家庭而言,由于老龄化引起的收入下降、医疗支出上升以及生活基本消费支出刚性等原因,会负向影响居民储蓄。但是对于高收入家庭而言,老龄化对储蓄的影响未必是负面的。高收入家庭可能因为需要应对老龄化阶段收入下降引发家庭预防性储蓄,使得老龄化对储蓄具有促进作用(见图2)。所以,积极应对人口老龄化不应该关注居民储蓄本身,而应该从提升全社会资本形成的角度实施一揽子政策。



(三) 人口老龄化会通过影响技术创新影响经济发展

近年来,国内的学术研究关注了老龄化对创新与产业结构升级的影响。总体上看,人口老龄化对技术创新存在阻碍与促进两个方面的影响(见图3)。

从阻碍的角度看,人口老龄化通过以下几个方面影响技术创新。第一,老龄人口由于体力精力等方面的原因,其对新知识的学习能力下降,使得创新性行业总的知识水平下降。第二,专家型人才如果在较早的年龄退休,意味着其多年的知识积累对于创新工作毫无作用,存在巨大的知识浪费。第三,老龄人口消费能力下降之后,会降低某些行业的利润水平,进而影响企业在创新方面的投入。从消费结构的角度看,老龄人口主要消费在健康医疗以及养老护理等领域,享受型消费会下降。范兆媛等(2020)的研究指出,老年抚养比促进了家庭生存消费,但降低了家庭享受消费^[19]。这也意味着,涉及到家庭享受消费领域的企业会因为利润下降导致其创新意愿降低。

从促进的角度看,人口老龄化会通过消费的拉动以及倒逼企业提升生产效率促进技术创新。第一,我国拥有全世界最多的老龄人口,对于健康医疗的需求巨大,需求会促进企业加大在健康医疗领域投入资金、人才等资源,促进生物医药、医疗器械等领域技术创新。第二,众多老龄人口的需求会推动健康护理等服务行业的产业升级,庞大的老龄人口对于照看护理的需求会促使企业增加在养老服务、科技养老辅助产品等领域的研发投入,推动行业技术升级。第三,从倒逼的角度看,人口老龄化会带来劳动力供给水平下降,企业不得不用资本或者新技术替代劳动来进行应对,从而促进不同行业的全要素生产率上升,并进而促进产业结构升级。近年来,数字经济与智能制造的飞速发展就是企业应对劳动力供给下降主动创新的典型案例,比如,由于5G、互联网等的发展,城市服务业中的数字化应用提升了收银、物流配送等环节的效率,工业企业不断迈向智能制造,都大大地提高了不同行业的全要素生产率,降低了不同行业对于劳动力的依赖。

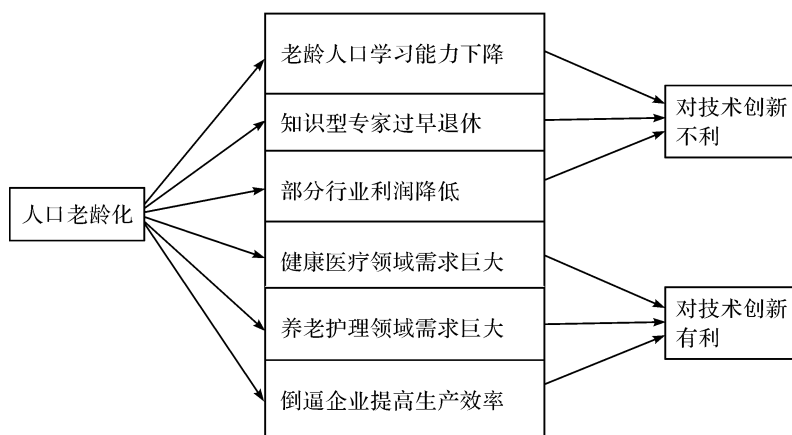


图3 人口老龄化对技术创新的影响

综上所述,人口老龄化通过影响不同经济变量来影响经济发展。而且,根据上述分析,老龄化对于经济变量既有正面的影响也有负面的影响,不能草率断定“老龄化”就一定带来问题,而要从经济发展规律的角度客观分析,为进入深度老龄化时期我国经济高质量发展提出对策。

四、“十四五”期间应对老龄化的对策

积极应对人口老龄化的主要措施包含“放大”与“缩小”两个方面,既要放大老龄化对于经济影响的正面效应,也要缩小老龄化对于经济影响的负面效应,应该从劳动力供给、全社会资本形成、产业结构升级与技术创新以及公共支出等多个角度综合制定相关政策。

(一) 通过多种举措增加全社会劳动力供给以及挖掘人口“二次红利”

当前,我国老龄化与少子化的趋势已经形成,从世界范围看,目前还没有发达经济体能够扭转这一趋势,因此,增加全社会的劳动力供给不能仅仅考虑放开生育,还应该挖掘存量劳动力的红利,减缓全社会劳动力供给下滑的趋势。

1. 通过延迟退休措施减缓劳动力数量下降的趋势。近年来,随着我国经济的腾飞,越来越发达的医疗条件促使我国人口预期寿命不断上升,按照我国大多数企事业单位执行的到60岁退休的政策计算,许多老年人在退休后前几年处于身体健康但是“无所事事”阶段,这存在巨大的人力资源浪费。因此,应该有序针对不同部门、不同行业开展延迟退休试点,建立一整套适合不同经济主体的延迟退休政策。原则上,对于重体力劳动行业,可以按照原有退休政策实行;对于服务业等对体力劳动要求不高的行业可以采取弹性退休制度,让老龄人群在一定时间内自主选择退休年龄。

2. 通过鼓励生育的措施增加劳动力供给。“十四五”期间,要建立鼓励生育的完整的制度设计。刘永凌(2020)从马克思人口再生产理论角度展开了研究,他认为,如果劳动仅仅成为劳动者维持生存、保证生活的一种手段,处于异化性质,必然影响人口持续生产^[20]。所以,鼓励生育不仅仅是放开生育限制,而是要建立完善的劳动力要素市场,促进人口要素流向效率更高的地方。同时,将家庭服务的劳动社会化,比如,鼓励各地政府以及各类社会组织建立幼儿保育保健等非营利性学前教育体系以及逐步建立“住有所居”的住房保障体系等,提升老百姓的生育意愿。

3. 通过鼓励人工智能行业发展等措施挖掘劳动力红利。人工智能可以通过智能化的生产活动使得各行各业提高全要素生产率,从而减少所需要的劳动力并提升资本的收益率。“十四五”期间,应当借助人工智能等新技术普及的机遇,出台相应的鼓励政策,在不同行业推动“人工智能+”工程并形成成熟的应

用场景,不断提升劳动力的工作效率从而挖掘劳动力的红利,应对人口老龄化带来的劳动力紧缺等问题。

“十四五”期间,由于大规模工业化生产可以最大限度发挥人工智能以及智能制造技术的优势,对于制造业领域的智能化升级改造应该给予政府补贴以及税收减免,鼓励企业主动投入技术升级改造。中小企业普遍缺乏技术升级改造的资金,政府部门可以联合或者鼓励大型企业建立为中小企业服务的公共云平台、技术平台等,助力不同行业企业的技术升级改造。

4. 鼓励“专家型”等各类老龄人口再就业以及老龄人创业。知识型“老专家”退出就业市场,将显著降低全社会人力资本的水平,“十四五”期间应该发挥其经验优势,实现“人尽其才”。当前,企业聘请已经退休的专家型人才参与研发管理依然存在制度障碍,例如:新雇佣单位发放的薪酬与原退休单位支付退休金之间的关系没有法律界定;对个人退休返聘之后的税收优惠已经存在但额度有限,对企业的税收优惠尚未有制度保障;等等。因此,当下需要立足现行法律框架下探索对退休再就业人口利益的最大化保护;从长远看,应该适应新形势要求,不断优化相应的法律法规,为老龄人口再就业提供法律保障。

由于传统养老观念等原因,老龄人创业在我国尚未形成氛围。鼓励老龄人在服务业尤其是护理领域再创业也是挖掘人口红利的重要方式。老龄人口从事服务业有很多优势,丰富的社会阅历使得老龄人更加细心、更具有耐心,更能够做好服务工作,同时服务业对体力的要求较低,老龄人可以根据自身身体状况量力而行。“十四五”期间,地方政府以及社会机构应该为老龄人创业提供法律咨询、资金保障、场地配套等支持,一方面,可以缓解服务业劳动力日趋紧张的问题;另一方面,也可以增加老龄人收入,提升其生活质量。

(二) 做好不同渠道养老资金的统筹安排从而促进全社会资本形成

提升全社会资本形成,一方面需要公共财政领域用于经济建设的资金尽量不下降,另一方面也要尽可能让老百姓有能力消费从而使得全民储蓄水平尽量不下降。做到以上两点,其根本解决路径是筹措更多的养老资金从而减轻政府、企业与个人在养老支出方面的负担。

1. 通过多种有效措施加快建立养老保险“三大支柱”体系。当前,我国已经建立起了全世界覆盖人群最为广泛的基本保险制度。根据人力资源和社会保障部《2020年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》数据显示,我国参加城镇职工基本养老保险人数已经达到4.5638亿人,参加城乡居民基本养老保险的人数已经达到5.4244亿人,作为应对老龄化最基本的保障体系已经建立起来。但相比较发达经济体,我国第二支柱与第三支柱养老体系仅仅处于起步萌芽阶段,城乡居民参加商业保险的情况距离发达经济体也有较大差距。从第二支柱企业年金的角度看,根据人力资源和社会保障部发布的《全国企业年金基金业务数据摘要(2020年度)》显示,截至2020年底,全国共有10.5万家企业建立企业年金计划,参加职工仅为2717.5万人,企业年金只覆盖了不到10%的企业。从第三支柱个人养老储蓄看,我国个人养老金制度的发展主要聚焦在商业养老保险的尝试上,与发达经济体系相比,存在较大差距。^①

“十四五”期间,要加大对国有企业利润转增补充养老保险基金的筹措力度,应对国家基本养老保险金支出不断上升的压力。同时,加快出台相应的税收政策,鼓励有条件的企业建立企业年金制度,增强企业员工的获得感与安全感。“十四五”期间,在坚持“保险姓保”的前提下,鼓励保险公司开发多样性的个人养老储蓄险种,通过减免个人所得税以及税收递延的方式增加老百姓参与第三支柱养老体系建设的意愿。

2. 通过参与不动产投资信托基金(REITs)发行提升养老资金的收益。众所周知,不论是面向全社会的养老保险资金还是保险公司收取的保费均需要通过保值增值来应对老龄化率的上升,对低风险较高回报的追求是各类养老资金的天然属性。因此,应该通过创新金融工具来实现这一目标。目前,我

^①本段相关数据引自国家人社部网站《2020年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》以及《全国企业年金基金业务数据摘要(2020年度)》。

国已经开始进行以新型基础设施为标的的 REITs 发行试点,各类养老资金应该抢抓机遇,提前布局参与 REITs 发行。

“十四五”期间,对于运营稳定、收益稳定的基础设施比如热门高铁线路等,可以发行 REITs,优先各类养老资金购买份额,让养老金随着经济增长而增长,让不同人群的养老金都能够通过基础设施 REITs 享受经济发展的红利。同时,出台多种政策,鼓励商业保险公司设立针对 REITs 的基金子公司,盘活优质基础设施,在化解存量债务的同时,提升保险资金的收益,服务广大老百姓。

3. 适时推出“以房养老”试点增加居民可支配收入。美国的以房养老模式已经非常成熟,形成了“倒按揭抵押”等多种“以房养老”的模式,目前由于法律法规以及传统遗产观念等原因,我国“以房养老”还处于摸索阶段。事实上,“以房养老”不仅可以提升老年人的收入水平,也能够盘活存量房产资源,在控制城市房地产过剩以及筹集公租房房源等方面具有积极效应。接下来,在守住不发生金融风险的底线,可以允许部分金融机构进行“以房养老”模式试点,提升老龄人口可支配收入。

(三) 通过消费拉动促进产业结构升级与技术创新

老龄化对于产业结构升级的作用主要体现在老龄人口的新需求有助于培育新产业。翟振武等(2017)估算:中国总人口规模将于2029年左右迎来峰值,此后将步入负增长时期。60岁及以上老年人口规模将于2025年左右突破3亿人,2033年左右突破4亿人,最终将于2053年左右攀升至整个21世纪的峰值约4.82亿人^[21]。如此庞大的老龄人口将会为诸多产业的发展提供契机,为技术创新提供应用场景。

1. 通过改造公共设施和降低医疗费用等措施促进老龄人口消费。如前文分析,老龄人口对于享受型消费的下降会使得涉及老龄人口消费的行业利润率降低从而影响该领域的技术创新,因此应该通过多种措施促进老龄人口消费。老龄人口退休之后的生活存在的显著特征是:其与原有单位联系越来越弱,与社区邻里的联系越来越强,因此,强化社区治理对于提升老龄人口的生活质量的作用也越来越大。促进老龄人口消费,需要通过城市更新,在以下两个方面为老龄人在社区消费营造场景:一是对社区商业设施进行升级改造,将老龄人日常生活所需品集中展示,减少老龄人外出购物的风险,帮助不擅长“网购”的老龄人完成基本消费;二是更新改造社区活动中心,开设老年大学课程、文化艺术课程等既可以丰富老龄人精神文化生活又能够促进老龄人消费的培训项目。

医疗支出对于消费的挤压已经成为影响老龄人口消费的重要因素,因此需要通过多种措施降低医疗费用,从而提升老龄人口消费。裴育等(2020)的研究发现民营医院数量上的增加和服务质量的提升均能够显著降低个人医疗负担,当人口老龄化高于门槛值时,民营医院的发展将更加有利于个人医疗负担的降低^[22]。民营医院由于资金、人力成本有限,投资主体更愿意在社区或者基层布局民营医疗机构,而基层医疗机构恰好能够对老龄人慢性病管理、身体健康监测有效覆盖,方便老龄人就医并且降低医疗支出。因此,应该出台相应措施鼓励社会资本投资社区或者基层医院,同时加强政府监督,真正让基层社区医疗机构能够服务老龄人社区养老。同时,加大顶层设计,继续通过“带量采购”等行之有效的方式降低老龄人口的购药支出,保障其消费能力。

2. 通过老龄人口消费促进养老相关产业结构升级。老龄人口对于一般消费品、耐用消费品的需求都大大降低,但是其对于健康护理的需求不断上升。充分发挥老龄人口养老需求对于产业的拉动作用,可以有效促进养老设施产业、健康护理产业以及养老地产产业的发展。

在促进养老设施产业方面,对于选择居家养老的老人,需要对其家庭设施进行适老化改造,比如增加扶手、呼叫器等,政府部门可以通过补贴的形式,帮助居家养老的老人进行居家养老设施设计改造,减少老人居家养老的风险,在撬动养老设施消费的同时,提升老龄人口生活质量;对于选择社区养老的老人,各级政府部门要及时对居民区中的公共建筑进行适老化改造,比如增加无障碍设施、公共活动空间等,促进建筑行业从“大拆大建”向“适老化城市更新”转变。同时,对于在养老设施供给方面

具有技术优势的企业,给予相应的政策鼓励其做大做强。

在促进健康护理产业方面,“十四五”期间,要加大对于护理类职业学校的投入,培养养老护理人才,应对养老产业的巨大需求。为应对人口老龄化,“十四五”期间可以放宽养老机构特别是康养类养老机构的准入限制,放开民营资金投入护理类职业学校的限制,促进各方资源投入建设养老产业。与此同时,相关部门应该积极统筹全国各类保险机构学习日本经验,研发设计“护理险”等保险品种,逐步建立覆盖全国的护理保险缴纳与理赔体系,为未来老龄人口“老有所养”做好制度设计。

在促进养老地产发展方面,人口老龄化会带来对于养老地产的庞大需求。以美国为例,“太阳城”养老社区模式已经初具规模且在全球具有较大的影响力,日本则发展出了比较成熟的社区居家养老体系。“十四五”期间,要鼓励医疗机构、保险机构以及其他社会资金投入建立养老社区,同时对养老社区的运营进行适当补贴从而撬动社会资本参与养老机构的建造与运营。从全国第七次人口普查数据看出,我国家庭户规模继续缩小,平均每个家庭户人口为2.62人,这意味着子女与老人同住的情况越来越少。因此,对于生活不能自理、残障老人、绝症晚期老人的医疗护理需求仅靠家庭成员无法解决,发展养老产业尤其要注重发展普惠型“医养结合”的养老机构,既可以释放大型医疗结构的床位资源,也可以降低子女的压力。同时,积极开展老年人能力评估,由专业的评估人员对老年人的行动能力、自理能力进行综合评估,以此来确定老年人能力等级,确保普惠型“养老机构”能够让真正有需要的老人获得入住的机会。

3. 以人口老龄化新增需求为契机发展与老龄人口相关的高科技产业。在老龄化社会发展高科技产业首要是提升社会人力资本水平。首先,应该大力推进知识更新工程,鼓励老龄人持续学习,从而不断适应不同行业的变化。“十四五”期间,老龄化率较高的地区应当逐步建立“政府主导、企业投入、个人参与”三位一体的老龄员工再学习体系,鼓励建设多层次的老龄人口在职教育体系,引导形成全年龄段学习的氛围,提升企业雇佣老龄人口的意愿。其次,鼓励建立创新性“老中青”专业人才帮扶机制,例如,通过建立行业工作室等措施,在既能够让专家型老龄人口发挥余热的同时又能够避免打击青年创新人才的创新热情。

在老龄化社会发展高科技产业要着力扶持生物医药行业的发展。随着我国进入人口深度老龄化社会,老百姓对于健康医疗需求的不断增长,为我国生物医药行业的发展提供了广阔的市场。生物医药行业进入门槛高、研发周期长但是回报率高,不仅需要科研投入还需要临床试验,庞大的老龄人口群体为生物医药行业的发展提供了良好的市场需求环境。为应对日益庞大的老龄人口对健康的需求,“十四五”期间,应该出台针对生物医药行业发展的优惠措施,鼓励设立新型研发机构、生物医药创投基金,尤其是建立医疗机构参与新药研发与新疗法创新的机制体制。

在老龄化社会发展高科技产业要着力扶持人工智能行业的发展。进入老龄化社会,人们体力下降是不可逆转的生物学规律,人工智能尤其是辅助性人工智能行业将为老龄人口持续工作、提高生活品质提供良好的帮助,比如辅助机械臂、脑机接口以及无人驾驶技术等。“十四五”期间,应该由民政部门会同有关部门出台支持助老性质的人工智能产业发展的相关政策,为老龄人口对美好生活的向往提供技术支撑。

综上分析,积极应对人口老龄化需要充分发挥老龄人口带来的庞大的市场优势,化危为机、变压力为发展的动力。积极应对人口老龄化,需要从驱动经济发展的要素角度实施一揽子政策,分步有序实施。

参考文献:

- [1] DORMONT B, GRIGNON M, HUBER H. Health Expenditure Growth: Reassessing the Threat of Ageing[J]. Health Economics, 2006(9): 947-963.
- [2] EHRLIC H, FRANCIS T. Intergenerational Trade, Longevity, and Economic Growth[J]. Journal of Political Economy, 1991, 99(5): 1029-1059.
- [3] LADD H F, MURRAY S E. Intergenerational Conflict Reconsidered: County Demographic Structure and the Demand for Public Education[J]. Economics of Education Review, 2001, 20(4): 343-357.

- [4]刘穷志,何奇.人口老龄化、经济增长与财政政策[J].经济学(季刊),2012(10):119-134.
- [5]龚锋,余锦亮.人口老龄化、税收负担与财政可持续性[J].经济研究,2015(8):16-30.
- [6]邱牧远,王天宇,梁润.延迟退休、人力资本投资与养老金财政平衡[J].经济研究,2020(9):122-137.
- [7]陈彦斌,林晨,陈小亮.人工智能、老龄化与经济增长[J].经济研究,2019(7):47-63.
- [8]汪伟.人口老龄化、生育政策调整与中国经济增长[J].经济学(季刊),2016(10):67-96.
- [9]聂高辉,严然.人口老龄化对区域产业结构升级溢出效应研究——基于居民消费结构变迁[J].重庆社会科学,2020(7):20-34.
- [10]穆怀中,裴凯程.人口老龄化对装备制造业全要素生产率的影响——来自中国省级面板数据的实证检验[J].工业技术经济,2020(11):154-160.
- [11]沈蕾,郭岩.老龄化对高技术产业技术创新的影响研究——基于子行业、企业规模异质性的分析[J].工业技术经济,2020(12):78-87.
- [12]刘成坤,赵昕东.人口老龄化与产业结构升级的互动关系研究[J].统计与决策,2020(12):81-84.
- [13]周婕.城市老龄人口空间分布特征及演变趋势[J].城市规划,2014(3):18-25.
- [14]王亚楠,向晶,钟甫宁.劳动力回流、老龄化与“刘易斯转折点”[J].农业经济问题,2020(12):5-16.
- [15]随淑敏,何增华.人口老龄化对企业创新的影响——基于人口普查数据与微观工业企业数据的实证分析[J].人口研究,2020(11):63-78.
- [16]刘成坤,林明裕.人口老龄化、人力资本积累与经济高质量发展[J].经济问题探索,2020(7):168-179.
- [17]魏嘉辉,顾乃华.老龄化与中国服务业就业结构[J].经济经纬,2021(1):86-95.
- [18]王宇鹏.人口老龄化对中国城镇居民消费行为的影响研究[J].中国人口科学,2011(1):64-73.
- [19]范兆媛,王子敏.人口年龄结构与居民家庭消费升级——基于中介效应的检验[J].湘潭大学学报(哲学社会科学版),2020(3):62-68.
- [20]刘永凌.马克思人的再生产理论对破解我国人口老龄化趋势的启示[J].学习与探索,2020(9):133-140.
- [21]翟振武,陈佳鞠,李龙.2015~2100年中国人口与老龄化变动趋势[J].人口研究,2017(7):60-71.
- [22]裴育,贾邵猛.民营医院发展与个人医疗负担——基于人口老龄化的面板门槛模型研究[J].南京审计大学学报,2020(5):83-92.

Influence Mechanism and Countermeasures of China's Aging Population on Economic Development

MA Jun, SHEN Kunrong

(Business School, Nanjing University, Nanjing 210093, China)

Abstract: Population aging and fewer children have become the basic characteristics of China's population structure, which will have a profound impact on the high-quality development of China's economy. According to the data of the seventh national population census released recently, China's population aging presents four basic characteristics: large inter provincial differences in population aging, accelerated entry into a deep aging society in the future, more serious problem of urban population aging and "getting old before getting rich". Population aging will affect economic development in three aspects: labor supply, social capital formation and technological innovation. To cope with the aging population during the 14th Five-Year Plan period, we need to enlarge the positive effect on economic development and reduce the negative effect. We need to implement a package of policies via three paths: increasing the supply of labor force in the whole society, tapping the "second dividend" of the population, increasing the labor supply of the whole society, and increasing the "second dividend" of the population. Through the overall arrangement of pension funds in different channels, we can promote the formation of social capital, and promote the upgrading of industrial structure and technological innovation by stimulating consumption.

Key words: population aging; the 14th Five-Year Plan; economic development



(责任编辑 孙豪 郭宝才)