

岭南学术文库

主编：舒元 陈平

中国老龄化的世纪之困

——老年保障体系的成本、债务及公共财政责任

宋世斌 著

THE CENTURY STORM OF CHINESE POPULATION AGING:
OLD AGE SECURITY SYSTEM COSTS, DEBTS AND PUBLIC FINANCIAL



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

中国老龄化的世纪之困

——老年保障体系的成本、债务及公共财政责任

宋世斌 著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

中国老龄化的世纪之困：老年保障体系的成本、债务及公共财政责任 / 宋世斌著. — 北京：经济管理出版社，2010.10

ISBN 978-7-5096-0497-7

I. ①中… II. ①宋… III. ①老年人—社会保障—研究—中国 IV. ①D669.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 193985 号

出版发行：经济管理出版社

北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 11 层

电话：(010) 51915602 邮编：100038

印刷：北京银祥印刷厂

经销：新华书店

组稿编辑：王光艳

责任编辑：孙 宇

技术编辑：杨国强

责任校对：陈 颖

720mm × 1000mm/16

15.5 印张 287 千字

2010 年 10 月第 1 版

2010 年 10 月第 1 次印刷

定价：35.00 元

书号：ISBN 978-7-5096-0497-7

· 版权所有 翻印必究 ·

凡购本社图书，如有印装错误，由本社读者服务部

负责调换。联系地址：北京阜外月坛北小街 2 号

电话：(010) 68022974 邮编：100836

前 言

人口老龄化将是 21 世纪全球最突出的社会现象,是每一个国家已经面临或即将面临的问题,是各地区人口从高生育率和高死亡率向低生育率和低死亡率转变的结果。迅速膨胀的老年人口预示着一种史无前例的社会现象,随之而来也会有相应的社会问题亟待解决。中国是全球老年人口最多、老龄化速度最快的国家之一。截至 2008 年年底,中国大陆地区老年人口总数已经达到了 1.6 亿,占总人口的 12%,平均每年增长 596 万。从 2030 年直到世纪末,中国大陆地区老年人口的比例都将始终维持在 30% 以上。随着人口老龄化的加剧,中国的养老和老年医疗保障支出增长显著,政府和家庭都面临挑战。

老年保障,包括对老年人最基本的物质生活的保障,同时还包括生活上的扶助和精神上的慰藉。老年保障体系,则是指老年人在以上诸方面得以保障的一系列措施。当前,我国的经济发展已取得伟大的成就,国民收入水平和综合国力有了很大的提高。但是,贫富分化严重,社会建设滞后,特别是“未富先老”条件下的老年保障问题,在本世纪内将长期影响我国的经济及社会各方面,成为我国的世纪之困。

“老有所养、老有所医、老有所教、~~老有所学~~、~~老有所为~~、老有所乐”是我国老龄事业的发展目标。近年来,国家颁布一系列包括老年社会保障、老年福利与服务等多方面内容的法律法规和政策,不断健全和完善了我国老年保障体系。目前,中国老年社会保障体系包括社会养老保险、社会医疗保险、社会老年救助等。

本书以老龄化背景下的老年保障为研究对象,分析我国老龄化特征,分析未来我国人口发展规律,研究人口红利及对经济发展的影响,老年人口的生活需求、财富结构及老年贫困的情况。同时,重点研究老年人口的养老保障和医疗保障体系,分析体系的筹资和支出、债务及公共财政的责任,探讨建立可持续发展的老年保障体系的路径。

国内尚未有对全国老年保障体系的整体收支状况及债务进行量化评估的书籍出版,本书进行债务和隐性债务的精算分析具有首创性。从我国未来一段时

期来考察老龄化及老年保障，是一次具有前瞻性的探讨。另外，本书将精算技术与社会保障相结合，进行大量建模测算，旨在从更加科学、直观的角度阐述我国老年保障体系面临的债务问题和筹资困境，探索构建可持续性发展的老年保障体系。

本书的研究成果是笔者和研究团队共同取得的，李星欣、冯丽智、钟超、黄茜茜、黄敏妹、薛晓君、曹黎雯、彭妹、吴运航、蒋雅娜参加了本书的部分研究和撰写工作。在本书的写作过程中，我们参考了国内外许多相关文献资料，部分内容无法一一标注出处，恳请相关作者谅解。

对我国老年保障体系的评估分析涉及很多统计数据，但现阶段数据质量还很难保证，加上时间仓促和水平有限，本书的研究还很不完善，错误和缺陷在所难免，恳请同行和读者批评指正！

目 录

导 论	1
一、概述	1
二、选题的背景	1
三、本书的主要内容	3
第一章 人口老龄化与老年社会保障体系研究综述	4
第一节 人口老龄化的判定、全球人口老龄化的现状及前景	4
一、人口老龄化的判定标准	4
二、全球人口老龄化的特征	7
三、全球各地区人口老龄化的状况	9
四、全球人口老龄化产生的原因	10
五、全球人口老龄化的挑战	11
第二节 我国老龄化状况及其老年社会保障体系建设	13
一、我国各地区人口老龄化情况	13
二、我国人口预期寿命及其人口年龄结构迁移	14
三、我国人口老龄化的特点	15
四、我国人口老龄化的原因	16
五、人口老龄化背景下我国的养老危机	17
六、我国老年社会保障体系	20
七、我国养老保险覆盖情况	24
第三节 人口老龄化背景下国外老年社会保障体系分析及借鉴	25
一、欧洲人口老龄化状况及其老年保障体系（以荷兰为例）	25

二、日本人口老龄化状况及其老年保障体系	28
三、美国人口老龄化状况及其老年保障体系	31
四、智利人口老龄化状况及其老年保障体系	34
第二章 人口模型及我国未来人口预测	36
第一节 全国人口测算	37
一、全国人口测算模型	37
二、人口模型精算假设	37
三、全国人口未来变化状况	40
第二节 农村人口及城镇人口	42
一、人口测算模型	42
二、精算模型假设	42
三、农村和城镇未来人口变化状况	44
第三节 城镇职工和居民人口	45
一、城镇职工和居民人口模型	45
二、模型假设	46
三、城镇职工和居民未来人口变化状况	48
第三章 人口老龄化对“老有所养”的挑战	50
第一节 人口红利与可持续性发展	50
一、人口红利概述	51
二、中国人口结构现状	52
三、人口老龄化与人口红利的消失	56
四、人力资本与经济增长	60
五、充分挖掘人口红利与促进经济可持续性发展	66
第二节 我国居民财富结构	68
一、中国居民财富结构状况	69
二、财富分配分析	71
三、老年群体贫富差异研究	75
四、人口因素对房地产价格的影响分析	79

第三节 老年需求分析	89
一、基本生活需求	89
二、医疗和护理服务需求	91
三、住房需求	94
四、精神文化生活需求	98
第四章 现行社会养老保障体系的债务分析	100
第一节 基本养老保险体系的隐性债务和基金收支平衡	100
一、隐性债务	101
二、基金运行状况评估及基金债务分析	102
第二节 精算模型及精算假设	104
一、精算模型	104
二、精算假设	109
第三节 企业职工基本养老保险的隐性债务和基金收支分析	114
一、企业职工基本养老保险的发展现状和背景	114
二、测算流程	119
三、企业职工基本养老保险的隐性债务	119
四、企业职工基本养老保险基金的运行状况	120
第四节 机关事业单位养老保险的隐性债务及基金债务	124
一、我国机关事业单位养老保险制度的历史沿革及存在的问题	124
二、测算流程	127
三、机关事业单位养老保险的隐性债务	128
四、机关事业单位养老保险的基金债务	129
第五节 城镇居民、农村养老保险的隐性债务及基金债务	130
一、城镇居民、农村养老保险的发展现状和背景	130
二、测算流程	133
三、城镇居民养老保险系统的债务	134
四、农村社会养老保险系统的债务	137
第六节 全国养老保险体系的债务	140
一、隐性债务	140

二、基金债务	141
三、结论	141
第七节 老人高龄津贴制度	142
一、建立老人高龄津贴制度的必要性	142
二、我国老人高龄津贴制度现状	145
三、老人高龄津贴成本测算	145
第八节 养老保障的公共财政负担	148
一、公共财政负担大小	148
二、可行性分析	149
第五章 老年医疗保障成本、债务及财政责任分析	151
第一节 现行医疗保险体系的基金运行状况分析	152
一、国内外医疗保险体系困境	152
二、医保基金收支测算过程	153
三、医保基金的收支赤字	155
第二节 老年医疗救助成本	156
一、我国医疗救助现状	157
二、老年医疗救助设计方案及测算过程	158
三、老年医疗救助成本测算结果	160
第三节 老年长期护理需求及成本	163
一、我国不能自理老人的现状	163
二、长期护理需求的预测	167
三、国外公共长期护理保障计划的介绍	174
四、国外公共长期护理制度对我国的借鉴	177
第四节 老年医疗保障的公共财政负担	178
一、老年医保的公共财政负担	179
二、可行性分析	180
第六章 构建可持续性的老年保障体系	183
第一节 延长退休年龄改善养老保险基金收支状况的评估	183

一、精算假设	184
二、延长退休年龄对企业职工养老保险基金的影响	184
第二节 机关事业单位养老保险体系改革及可持续性研究	187
一、全国机关事业单位退休体系的公平性与可持续性	187
二、国外公务员养老保险制度探析与借鉴	191
三、机关事业单位养老体系改革方案	192
四、改革建议	196
第三节 征收社会保障税, 建立统一的老年医疗保障体系	199
一、建立征收社会保障税的老年医疗保障制度的背景	199
二、社会保障税形式的老年医疗保障体系的建立	202
三、建立老年医保后的医保基金运行状况	203
第四节 实现可持续性老年社会保障体系的公共财政责任	208
一、老年社会保障的公共财政负担	208
二、老年社会保障的政府责任	210
研究结论	219
一、充分挖掘人口红利, 促进经济可持续性发展	221
二、延长退休年龄	222
三、提高统筹层次, 建立统一的养老医疗保障制度	223
四、重视家庭护理, 支持家庭养老	223
五、落实政府责任, 强调政府在整个体系中的作用	224
附 录	226
参考文献	231
后 记	238

导 论

一、概述

所谓老年保障,是指对老年人最基本的物质生活的保障。同时,老年保障还包括生活上的扶助和精神上的慰藉,以及身心健康保障、安全感、受尊重等应有权益的保护;而且,经济、社会越发展,老年人的社会福利和精神生活保障也应越增强。所谓老年保障体系,则是指老年人在以上诸方面得以保障的一系列措施。^①老年保障体系包含以下三个方面:社会保障、家庭保障和自我保障。

社会保障是国家依法强制建立的、具有经济福利性质的国民生活保障和社会稳定系统;在中国,社会保障应该是各种社会保险、社会救助、社会福利、军人保障、医疗保障、福利服务以及各种政府或企业补助、社会互助保障等社会措施的总称。^②社会保障是以国家、集体和社会诸方面为主体的保障;家庭保障是指传统的家庭养老及其相关服务;自我保障则是指中年期为老年期的积蓄。本书主要从社会保障的角度来研究我国的“老有所养”问题。

人口老龄化将是 21 世纪全球最突出的社会现象,是每一个国家已经面临或即将面临的问题,是各地区人口从高生育率和高死亡率向低生育率和低死亡率转变的结果。迅速膨胀的老年人口预示着一种史无前例的社会现象,随之而来也会有相应的社会问题亟待解决。中国是全球老年人口最多、老龄化速度最快的国家之一。截至 2008 年年底,中国大陆地区老年人口总数已经达到了 1.6 亿,占总人口的 12%,平均每年增长 596 万。从 2030 年直到世纪末,中国大陆地区老年人口的比例都将始终维持在 30% 以上。随着人口老龄化的加剧,中国的养老和医疗保障费用增长显著,政府和家庭都将面临挑战。

二、选题的背景

党的十七大报告指出,必须在经济发展的基础上更加注重社会建设,着力

^① 刘书鹤,杨继伟,张月君. 建立有中国特色的老年保障体系——论我国人口老龄化问题的基本对策. 人口研究, 1999 (1).

^② 郑功成. 中国社会保障概论. 武汉: 湖北人民出版社, 1994.

保障和改善民生,努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居,推动建设和谐社会。这是我们党从全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会的高度,从解决人民最关心、最直接、最现实的利益问题出发,在社会建设方面提出的目标和作出的承诺。其中,老年保障就涉及多方面的内容,在我国即将进入重度老龄化的时期,建立和完善老年保障体系是我国社会建设的重大课题。

当前,我国的经济的发展已取得伟大的成就,国民收入水平和综合国力有了很大的提高。但是,贫富分化严重,社会建设滞后,特别是“未富先老”对我国的老年保障产生了严重的挑战,老年保障还需要长期的关注。

“老有所养、老有所医、老有所教、老有所学、老有所为、老有所乐”是我国老龄事业的发展目标。近年来,国家颁布了一系列包括老年社会保障、老年福利与服务等多方面内容的法律法规和政策,不断健全和完善了我国老年保障体系。目前,中国老年社会保障体系包括社会养老保险、社会医疗保险、社会老年救助等。

由于我国社会保障建设滞后,养老体系不够完善,养老保障资源缺乏,公共财政支出比例过小,从而养老风险不断加大。并且,我国现行的养老保险覆盖面窄,60岁以上的老年人口中领取养老金的比例很低,多数老年人口还在靠自我供养或家庭抚养。同时,我国的医疗保障体系仍有待完善,医保补偿水平偏低,个人负担重,特别是老年人收入低,“病有所医”问题仍然未能较好地解决。至于老年护理等方面,我国还没有形成统一的制度体系,基本上为家庭护理。

正如前面所述,老年保障体系包含了社会保障、家庭保障和自我保障三个层次,其中,后两个层次主要体现的是家庭和个人的责任,而社会保障则更多体现的是政府和社会的责任,这是本研究所关注的重点。老年保障涉及养老、医疗、救助、住房等多方面的内容,很多方面是政府的公共服务,而公共服务又要求有公共财政的支持。因此,本研究从多方面来分析老年保障,重点研究体系的收支问题及政府的财政责任。

老年保障体系的建立和完善是当前重要的民生问题,跟社会中的每个人息息相关。作为社会热点问题,本书试图全面地分析、探讨体系的长期可持续性,并分析政府公共财政的责任和可行性,为科学发展和可持续发展提供借鉴;另外,本书运用量化模型进行大量测算,旨在从科学、直观的角度阐述体系的债务风险和筹资困境,探索可行的解决方案和路径。

本书全面地测算了老年养老保障和医疗保障等方面的隐性债务和债务风险,所得的结果具有首创性。我国对于养老保险体系的债务分析研究较多,但主要是针对职工社会养老保险,而全国的“老有所养”体系的分析测算仍是空

白；同样，对全民医疗保障体系的测算分析研究结果仍然极少。因此，本书的研究具有创新性和前瞻性。

本书的目的在于抛砖引玉，希望能引起政府及民间重视和关注老龄化与老年保障。由于水平和条件所限，本研究难免存在不够细致深入之处，期盼能引发读者的兴趣，同时，对书中存在的缺陷和问题，还望各位专家、读者不吝指教。

三、本书的主要内容

本书以老龄化背景下的老年保障为研究对象，分析了我国老龄化特征及未来我国人口发展规律，研究了人口红利及其对经济发展的影响，老年人口的生活需求、财富结构及老年贫困的情况。同时，本书重点在于研究老年的养老保障和医疗保障体系，分析体系的筹资和支出、债务及公共财政的责任，探讨建立可持续的老年保障体系的路径。

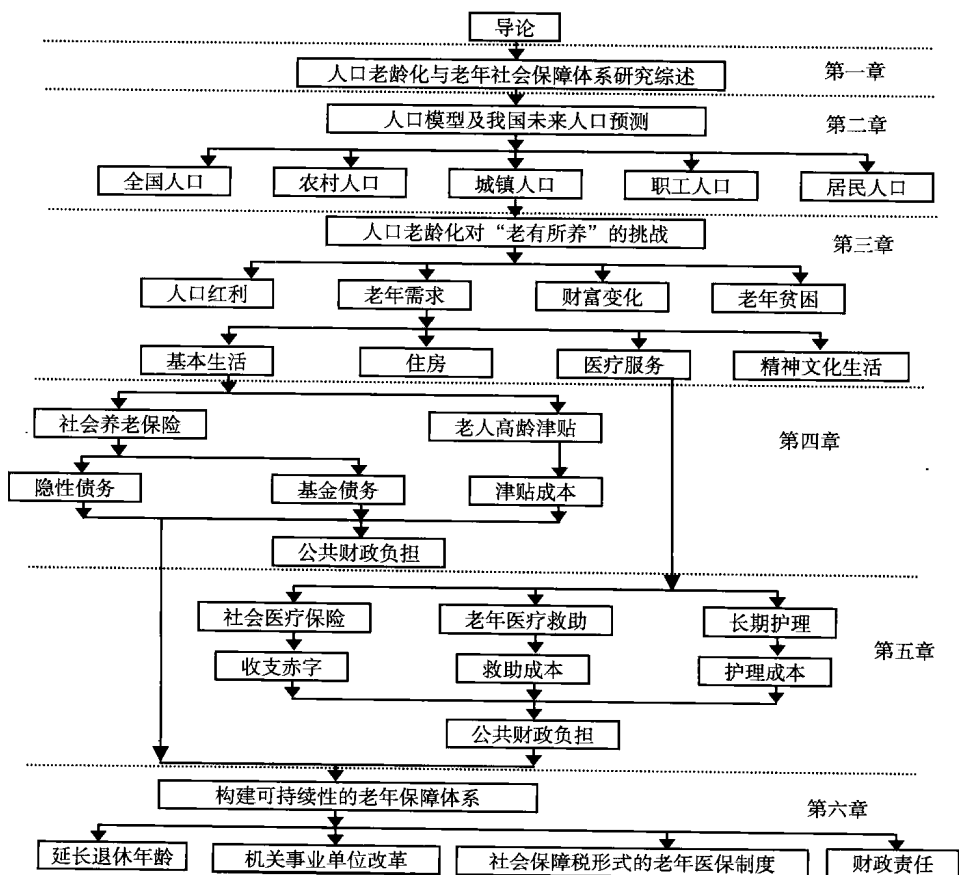


图 0-1 研究内容及路线框架

第一章 人口老龄化与老年社会保障体系研究综述

本章重点关注人口老龄化这一问题。首先，阐述了人口老龄化的概念及其判定标准；其次，介绍了全球人口老龄化的现状特征，并结合相关数据图表分析了全球各地区的人口老龄化状况；再次，关注了“未富先老”的中国人口老龄化状况及其背后的原因，进而讨论了该状况对中国社会保障体系的持续性运行提出的挑战和冲击；最后，关注了世界上人口老龄化最为严重的几个国家地区，通过观察它们的人口老龄化现状，分析导致人口老龄化的原因以及由人口老龄化带来的对社会政治、经济和生活等各个方面的挑战与机遇。各国政府应对人口老龄化所采取的有效措施，为中国减轻人口老龄化的冲击提供了借鉴性意见。

第一节 人口老龄化的判定、全球人口老龄化的现状及前景

人口老龄化将是 21 世纪全球最突出的社会现象，是每一个国家已经面临或即将面临的问题，是各地区人口从高生育率和高死亡率向低生育率和低死亡率转变的结果。迅速膨胀的老年人口预示着一种史无前例的社会现象，随之而来也会有相应的社会问题亟待解决。人口老龄化也称人口高龄化，是指一个地区的人口总体中老年人口比例不断增长，人口的平均寿命不断延长的趋势。一般也将人口老龄化理解为这样一个静态概念：一个地区人口的 65 岁以上老年人占比超过 7%，或 60 岁以上老年人占比超过 10%。

一、人口老龄化的判定标准

对于人口老龄化的衡量，主要有以下三个方面的标准可供参考：

(一) 某个地区内老年人口占该地区总人口的比例, 即老年系数

目前, 国际社会比较公认的能够反映人口老龄化程度的指标是 60 岁以上人口占总人口的比值, 或者 65 岁以上人口占总人口的比值。若一个地区人口中 60 岁及以上的人口占比超过 10%, 或者 65 岁及以上的人口占比超过 7%, 则该地区就被认为进入了“老龄化社会”。若一个地区人口中 65 岁及以上的人口占比超过 14%, 则该地区就被认为进入了“老龄社会”。^① 按照这个标准, 当前世界上主要发达国家和一些发展中国家均已经进入老龄化社会。具体如表 1-1 所示。

表 1-1 2006 年世界各国和地区老龄化程度

国家或地区	60+占比	国家或地区	60+占比	国家或地区	60+占比
日本	27%	罗马尼亚	19%	印度尼西亚	8%
意大利	26%	加拿大	18%	土耳其	8%
德国	25%	澳大利亚	18%	印度	8%
瑞典	24%	波兰	17%	墨西哥	8%
希腊	23%	新西兰	17%	秘鲁	8%
奥地利	23%	俄罗斯	17%	缅甸	8%
比利时	23%	美国	17%	越南	8%
葡萄牙	23%	中国香港	16%	埃及	7%
瑞士	22%	马其顿	16%	不丹	7%
芬兰	22%	古巴	16%	南非	7%
西班牙	22%	韩国	14%	摩洛哥	7%
丹麦	21%	阿根廷	14%	伊朗	7%
法国	21%	新加坡	13%	苏丹	6%
英国	21%	智利	12%	蒙古	6%
乌克兰	21%	朝鲜	11%	柬埔寨	6%
挪威	20%	中国	11%	伊拉克	5%
荷兰	20%	中国澳门	11%	乌干达	4%

注: ① “60+占比”表示 60 岁及以上的人口占总人口比例。

② 资料来源: 中华人民共和国文化部网站, http://www.ccnt.gov.cn/sjzz/txgbj/gzlt/200906/t20090630_71505.html。

① 大泉启一郎。日刊称中国面临低收入阶段进入老龄化难题。中国网, 2009 年 6 月 29 日。

（二）人口平均预期寿命

人口平均预期寿命是指假如当前的分年龄死亡率保持不变时新生儿预期能生存的平均年数。事实上，要全程跟踪同时出生的一批人的整个生命过程有很大的难度，在实际计算人口平均预期寿命时，往往可以用同一年各年龄人口的死亡率水平来代替同一代人在不同年龄的死亡率水平，然后计算出各年龄人口的平均生存人数，由此推算出这一年的人口平均预期寿命。人口平均预期寿命是衡量一个社会的经济发展水平及医疗卫生服务水平的指标。在一个社会里，随着人口平均预期寿命的增加，这个社会的人口年龄结构会逐渐老龄化。但是，到目前为止还没有一个合理的、确定的界限可以根据人口平均预期寿命判断一个社会是否已进入老龄化行列。

（三）年龄中位数

年龄中位数又称中位年龄，是将一个地区内的全体人口按年龄大小排列，位于中间点上的那个人的年龄即为该地区人口年龄中位数。年龄在这个人以上的人数和以下的人数相等。一个地区人口的年龄中位数的变化可以直观地判断该地区人口的年龄结构的变化情况。据美国中央情报局关于世界人口老龄化的资料显示：2008年世界人口年龄中位数估计值为28.4岁，也即世界上有一半的人口低于这一年龄，而另一半的人口高于这一年龄。人口最年轻的国家是乌干达，其中位数年龄为15.0岁。而人口最年老的国家是摩纳哥，日本位居世界第二。预计今后40年世界中位数年龄可能提高10岁，2050年将达到38岁。

表 1-2 一些国家和地区 2008 年人口年龄中位数估计值

序号	国家或地区	年龄中位数	序号	国家或地区	年龄中位数
	世界	28.4	10	瑞典	41.5
1	摩纳哥	45.7	11	西班牙	41.1
2	日本	44.2	12	瑞士	41.0
3	德国	43.8	13	丹麦	40.5
4	意大利	43.3	14	加拿大	40.4
5	中国香港	42.3	15	荷兰	40.4
6	奥地利	42.2	16	英国	40.2
7	芬兰	42.1	17	乌克兰	39.5
8	希腊	41.8	18	法国	39.4
9	比利时	41.7	19	挪威	39.4

续表

序号	国家或地区	年龄中位数	序号	国家或地区	年龄中位数
20	新加坡	37.3	34	阿根廷	30.0
21	俄罗斯	36.7	35	哈萨克斯坦	29.6
22	波兰	36.5	36	以色列	29.1
23	澳大利亚	35.2	37	巴西	28.6
24	韩国	35.1	38	印度尼西亚	27.6
25	美国	35.0	39	越南	27.4
26	中国台湾	34.1	40	墨西哥	26.3
27	中国澳门	33.5	41	印度	25.3
28	冰岛	33.3	42	蒙古	25.3
29	爱尔兰	31.4	43	菲律宾	22.5
30	中国(不含港澳台)	39.0	44	海地	20.2
31	格陵兰(丹麦)	38.4	45	阿富汗	17.6
32	泰国	37.9	46	赞比亚	17.0
33	智利	37.3	47	乌干达	15.0

资料来源: Central intelligence agency, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2177.html>。

二、全球人口老龄化的特征

由于人类平均预期寿命的不断延长,再加上“二战”后的婴儿潮,全球老龄人口比重增长的速度在 2010 年以后将明显加快。预计到 2015 年,全世界 65 岁以上老年人口的比重将超过 5 岁以下幼儿人口的比重。具体说来,全球人口老龄化发展呈现出以下特征:

全球人口老龄化现象是史无前例的。伴随着 15 岁及以下年轻人占比的绝对下降,60 岁及以上的老人占比相对增长。据官方统计,到 2050 年世界上 60 岁及以上的老年人的绝对数目将首次超过 14 岁及以下的年轻人数目。而实际上较发达国家在 1998 年就已经实现了这种逆转。2006 年是每 9 个人中就有 1 个 60 岁以上的老年人,根据联合国专题项目的研究估算,到 2050 年每 5 人中将会有 1 个老年人,到了 2150 年,每 3 人中就会有 1 个 60 岁以上的老年人。

全球人口老龄化影响是广泛的,这种短时期内无法逆转的趋势及其带来的各种消极效应不容小觑。人口老龄化会对全球经济增长、储蓄、消费与投资,社会生产力,以及代际转接造成很大冲击。此外,人口老龄化还会影响家庭结构与生活方式,对医疗保健提出更高的要求。人口老龄化对政治方面也存在一