

人口老龄化的长期经济影响: 上海的挑战与对策^{*, **}

于宁

(上海社会科学院人口与发展研究所 200020)

内容摘要:在全球人口老龄化趋势日益显著的背景下,生育率的迅速下降和预期寿命的延长使得上海人口正在经历快速的老龄化,这一人口年龄结构的转变也对上海经济发展产生着长期的影响。作为目前我国老龄化程度最高的城市,如何在经济迅速发展的同时迎接和应对老龄化挑战,这是上海当前需要高度重视的问题,关系到社会和谐稳定与经济可持续发展。本文将从上海人口老龄化的主要特征和原因入手,着重分析人口老龄化对于上海的劳动力供求、社会保障计划、产业国际竞争力和消费结构所产生的长期经济影响,并在此基础上提出相应的对策建议,包括:(1)放宽生育控制政策,推迟法定退休年龄,缓解劳动力供求压力;(2)深化城乡社会保障体制改革;(3)调整产业结构和提高国际产业竞争力;(4)大力发展老龄事业,以应对人口老龄化带给上海经济社会的种种挑战。

关键词:人口老龄化 劳动力供求 社会保障 产业国际竞争力 消费结构

中图分类号:C924.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1005-1309(2011)7-0015-011

随着全球老龄化趋势的日益显著,老年人口的绝对数量在未来几十年内将持续增加。人口老龄化是社会经济文明发展的必然趋势,也对各国经济发展和社会保障制度产生着日益重大的影响。上海既是我国经济实力最强、最富有生机活力的地区之一,也是我国人口老龄化速度最快、程度最高的城市。如何在经济迅速发展的同时迎接和应对老龄化挑战,这是当前需要高度重视的问题,关系到社会和谐稳定与经济可持续发展。本文将从上海人口老龄化的主要特征和原因入手,着重分析人口老龄化对于上海的劳动力供求、社会保障计划、产业国际竞争力和消费结构所产生的长期经济影响,并在此基础上提出相应的对策建议,以应对人口老龄化带给上海经济社会的种种挑战。

一、上海人口老龄化的主要特征和原因

(一) 上海人口老龄化的进程与主要特征

我国于2000年进入老龄化社会,而上海则是最早进入老龄化社会的城市,也是当前我国老龄化程度最高的特大城市。上海早在1979年60岁及以上户籍老年人口比重已超过10%,三十年来,上海市老年人口数量持续快速增长,截至2009年底,全市户籍人口中60岁及以上老年人口已达315.7万人,占总人口比重为22.5%;65岁及以上老年人口达221万人,占总人口比重为15.8%。^①上海市的人口老龄化现象主要呈现出高龄化、女性化和空巢化三大特点,由此也对经济社会的长期发展提出了挑战。

收稿日期:2011-05-19

* 本论文入选上海市社会科学界2010年学术年会优秀论文(尚未在任何刊物公开发表)。

** 本文为作者主持的国家社会科学基金项目(CJY2008017)、中国博士后科学基金第二批特别资助项目(200902246)和中国博士后科学基金第43批面上资助项目(20080430673)的阶段性成果,本研究获得上海市教育发展基金会晨光计划项目(2007CG78)资助。

1. 高龄化挑战。2000 年以来,上海户籍老年人口不论是绝对数量还是相对比重都在不断上升,其中高龄化程度的加速尤为显著。截至 2009 年底,全市户籍总人口中 80 岁及以上高龄老人已达 56.65 万,占 60 岁及以上老年人口的比重从 1999 年的 11.9% 快速增长至 2009 年的 17.9%(参见图 1)。人口高龄化现象一方面充分反映了整个社会的文明进步与人口素质和寿命的不断提高,另一方面也意味着有越来越多的高龄老人需要得到社会和家庭提供的服务与照料,这对于社会保障制度与老年照料体系都提出了更高的要求。

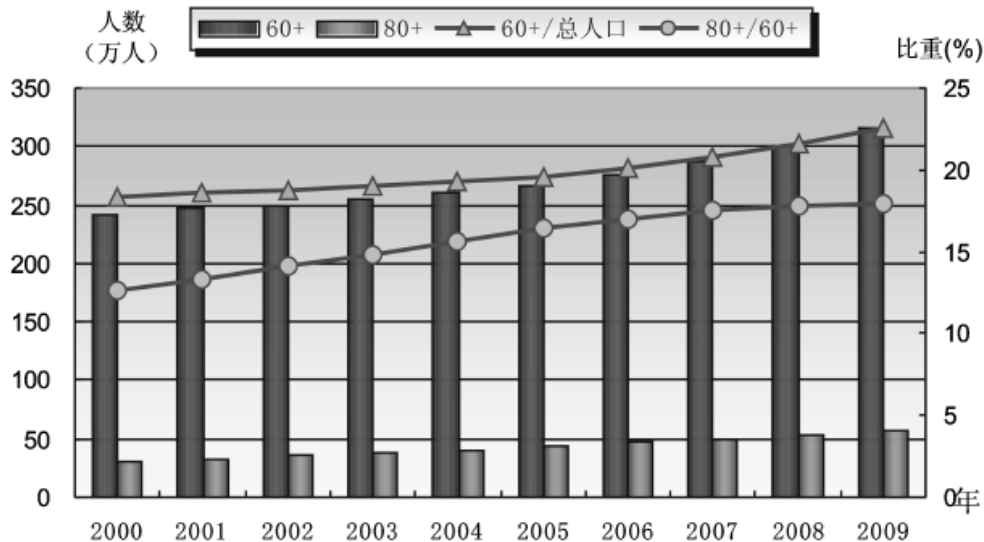


图 1 上海市户籍人口老龄化和高龄化程度 (2000 ~ 2009)

2. 女性化挑战。上海市的人口老龄化也存在明显的女性化特征,由于女性人口期望寿命长于男性,因此女性老人占老年人口总数的比重高于男性老人,本文根据“2009 年上海市老年人口和老龄事业监测统计信息”提供的数据,通过考察上海户籍老年人口三个年龄组性别构成的动态变化发现,60 岁及以上和 65 岁及以上老年人口中,男性老人的比重从 2000 年以来尽管在逐步上升,但幅度较小,截至 2009 年底,女性老年人口的比重仍明显高于男性,两个年龄组中女性老人所占比重分别为 52.9% 和 54.5%,并且这种状态还将持续相当一段时间。同时,老年人口的女性化特征在高龄老人中尤为明显。以 100 岁及以上老人为例,2000 年以来,女性百岁老人②的比重始终保持在 80%左右,总体来说,上海市百岁老人中女性人数高达男性人数的 4 倍之多。

尽管女性老人的数量多于男性老人,但她们的经济状况和生活质量却不容乐观,根据上海社会科学院与上海市老龄科研中心调查数据显示,男性老人的平均收入水平普遍高于女性老人。1998 年、2003 年、2005 年男性老年人口的月平均收入分别是 671 元、902 元和 1104 元,分别比女性老年人口多 226 元、249 元和 310 元。且收入的性别差异还在不断扩大。数量众多的女性老人与男性老人相比仍处于相对弱势地位,如何为她们提供适度的经济保障和愉快的晚年生活是一个值得深入研究的课题。

3. 空巢化挑战。上海市人口老龄化进程中的另一个突出特征就是空巢化现象比较严重。本文所界定的“空巢家庭”又称为“纯老家庭”,是指仅有老年人独自生活或老年人与其他年轻家庭成员分开居住生活的家庭。2004 年纯老家庭的老年人口数量为 70.96 万,2008 年上升至 86.38 万,以每年 4 万人左右的幅度快速增长。其中,单身独居老人占纯老家庭人数的比重始终高达五分之一以上。①

作为日益庞大而特殊的老年人群体，空巢家庭老年人在老年人口中属于生存风险显著升高的脆弱群体，他们的生存状态和养老需求是一个动态发展的过程。从老年期低龄阶段到高龄阶段，从夫妇二人共同生活到丧偶独居，从身体健康状况较好到体弱多病，空巢家庭老年人对养老生活照料的需求越来越多，而且其照料的特殊化和专业化要求也越来越高，因此应根据其不同情形有针对性地给予长期支持与照护，满足其生活照料和精神慰藉的双重需要。

(二) 上海人口老龄化的主要原因与可能后果

1. 上海人口老龄化加速的主要原因。人口老龄化是社会经济发展的必然结果，但我国的老龄化是提前到来的，其中，计划生育政策客观上起了助推作用。出生人口的大幅减少导致老年人口相对大幅增长，缩短了人口结构转变的时间，从而加速了人口老龄化步伐。从图 2 可以看出，在计划生育政策的持续作用下，人口出生率长期处于低水平，因此，上海市户籍人口中少年儿童比重也已下降到很低的水平，2002 年首次降至 10% 以下，为 9.86%；2006 年以来的 4 年均在 8% 左右徘徊，其中最低为 2007 年的 7.78%。

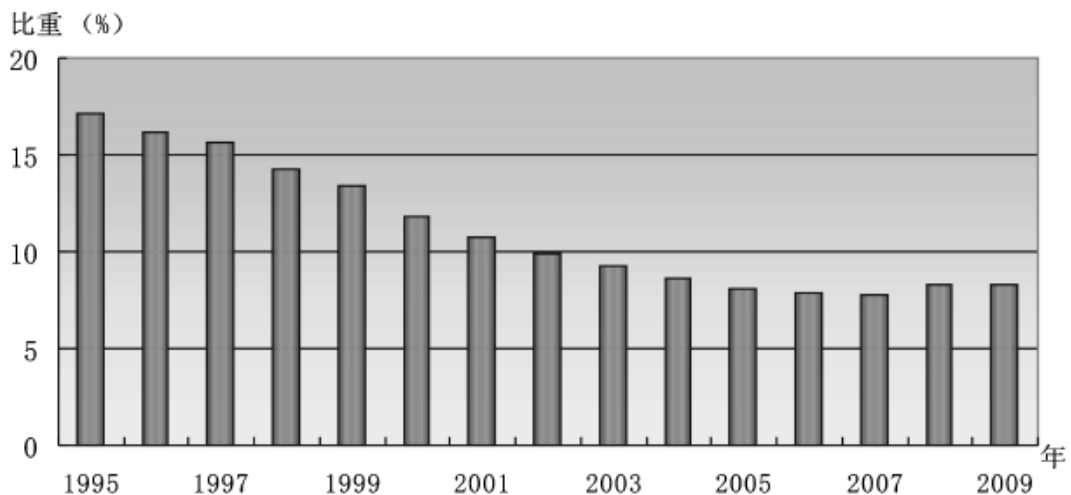


图 2 上海市少年儿童人口比重变化(1995~2009)

根据人口学界的指标研究，上海市户籍人口的总和生育率已降至非常低的水平(《上海人口与计划生育年鉴(2009)》数据显示，该指标 2008 年为 0.88)，称为超低生育率(lowest-low fertility)。②超低生育率不只是一个单纯的人口现象，数字背后隐藏着制度、经济、社会、观念、行为等一系列要素，它是多种因素综合作用的结果，也已经并将对当今和未来家庭和社会的诸多方面产生相应的作用。③与生育率过高一样，过低的生育率也不利于社会的可持续发展。

2. 超低生育率长期持续的可能后果。1990 年代以来，超低生育率在欧洲出现并扩散，西班牙和意大利是世界上最先降至超低生育率的国家；进入本世纪以来，超低生育率也出现在东亚一些国家和地区。而上海的总和生育率更是下降到了 1 以下。

面对超低生育率，我们需要关注它的严重后果。一些超低生育率的欧洲国家已出现人口负增长和严重的老龄化。以上海为代表的长三角地区，其老龄化的快速加重也与当地人口的低生育率不无关系。长期持续超低生育率已经并将对人口、经济与社会的可持续发展带来非常不利的影响，这些负面影响主要体现在几个方面①：一是人口老龄化加速与老年人口数量激增，使家

①数据来源于“2009 年上海市老年人口和老龄事业监测统计信息”，上海市老年学学会网站，http://www.shanghaigss.org.cn/news_view.asp?newsid=6895, 2010-03-26。

②本处“百岁老人”泛指 100 岁及以上老年人口。

庭养老功能急剧弱化,从而对本不健全的老年社会保障及其可持续性提出了严峻的挑战,社会经济发展也会因劳动年龄人口的老化而逐渐失去活力;二是形成了大量独生子女家庭,而在对独生子女的教育问题上又出现了某些偏差;三是出生性别比有升高的迹象;四是男性婚姻挤压问题严重,引进新娘的数量逐年增多;五是青壮年劳动力短缺,对迁移人口的依赖逐渐加大。

超低生育率最直接的后果是人口结构严重老化,因此,关注超低生育率应当与人口老龄化前景的研究结合起来。从上海的老龄化发展趋势来看,据预测②,2025~2030年将达到老龄化发展的最高峰,60岁及以上老年人口占总人口的比例在32%左右。因此,我们更为迫切地需要分析人口老龄化对上海产生的长期经济影响,并积极寻求可行的应对之策。

二、人口老龄化对上海的长期经济影响

随着老龄化程度的加深,老年人口的迅速增加以及更加凸显的社会经济影响,引起了政府、学者以及全社会对老龄化和老年人口的高度关注。③从长期来看,人口老龄化的经济影响是一个十分复杂和政策性很强的问题,是上海未来发展中的一项重大战略课题,需要从人口老龄化对劳动力供求的影响、对社会保障计划的影响、对产业结构和产业国际竞争力的影响以及对国内消费结构的影响等诸多方面进行探讨与研究。

(一)人口老龄化对劳动力供求的影响

人口老龄化对劳动力市场的影响主要体现在劳动力的供给和需求两个方面。

1. 人口老龄化对劳动力供给的影响。人口老龄化改变了劳动力供给的年龄结构,使劳动力供给在数量和结构上发生变化。

从数量上看,老龄化意味着劳动适龄人口比重下降,老年人口比重上升,这将带来劳动力供给的相对减少。2007年度上海市户籍人口中的劳动适龄人口已经开始出现负增长(见第19页图3),如果没有重大的户籍等制度改革,上海本地劳动力供应总量将开始减少(彭希哲,2009)。从结构上看,老龄化提高了劳动力的平均年龄。1999年我国劳动适龄人口中45岁以上的比重为24%,据预测,这一比重到2040年将上升至37%左右,从而成为劳动力资源的主要组成部分。根据预测,上海市劳动力平均年龄正从37岁逐步上升到2013年的40岁。④从2013年开始,新进入劳动力市场人口(20~24岁)的规模将开始持久性大幅度下降。而这个年龄组的劳动力人口正是接受了最新教育、最具创造力的人群。这个人群规模大幅度缩小对中国经济的影响远远大于一般性劳动力规模缩小的影响。换言之,中老年劳动力比重的相应增加在一定程度上会抑制劳动力人口对新技术的吸收及创新意识。

①纯老家庭有关数据根据上海市民政局、上海市老龄工作委员会办公室、上海市统计局联合编制的《上海市老年人口和老龄事业数据手册》资料计算而得。

②随着生育率转变的全球化,越来越多国家的生育率达到了低水平。生育率不仅降到更替水平,而且越来越低于更替水平。国际学术界出现了对低生育水平的进一步分类:当总和生育率降到更替水平以下时,称作低生育率(low fertility);当总和生育率进一步下降到1.5以下时,称作很低生育率(very low fertility);而当总和生育率降到1.3以下时,称作超低或极低生育率(lowest-low fertility)。

③《人口研究》编辑部:“中国离极低生育率还有多远?”,《人口研究》,2008年第5期,第31页。

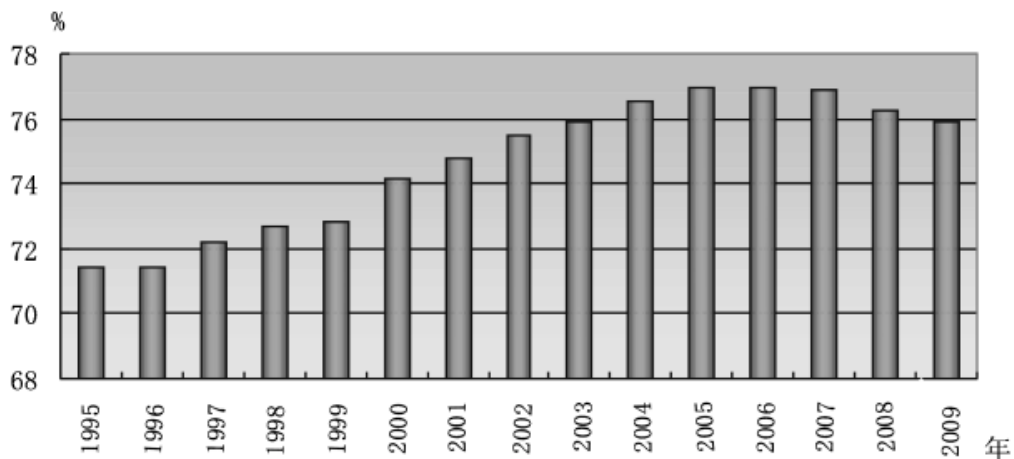


图3 上海市劳动年龄人口比重变化(1995~2009)

2. 人口老龄化对劳动力需求的影响。劳动力需求是社会对物质产品和服务需求的派生性需求，反映出经济社会发展对劳动力的吸纳能力。因此，人口老龄化对劳动力需求的影响是间接的，通过社会总消费和消费结构的变化来增加劳动力需求。^①

首先，人口老龄化促进社会总消费的增加，提高用人单位的劳动力需求。通常来说，老年人口的边际消费倾向显著高于劳动适龄人口，老龄化将提高社会的整体平均消费倾向，从而促进社会总消费的增长。社会总消费的增长需要更多的物质产品和服务与之相对应，在现有劳动力比较紧张的情况下，引进劳动力和提高劳动生产率成为用人单位的主要选择，从而带来劳动力需求总量的提高。

其次，人口老龄化刺激老年产业的发展，开辟了劳动力需求的新领域。随着人口老龄化进程的加快，老年人口的消费需求和服务需求将会极大增加，如老年护理、老年娱乐和老年产品等，以满足老年人的多样化需求。在市场经济发达国家，伴随人口老龄化而来的“银色产业”已经有了显著发展，并形成了新的经济增长点。目前的老年服务业大多属于劳动密集型行业，劳动力需求量比较大，也为社会创造了大量的就业机会。

(二)人口老龄化对社会保障计划的影响

人口老龄化对社会经济产生着方方面面的影响，其中表现最直接和最明显的是对社会保障支出的影响，特别是对其财务可持续性的影响。显然，人口老龄化会给社会保障体系(主要是养老保险和医疗保险)带来日益严峻的挑战。

1. 养老保险压力剧增。充足稳定的养老金供给是养老保障制度的核心和可持续发展的关键，关乎社会安全与和谐。人口老龄化的快速发展，最直接的表现就是老年人口规模的迅速膨胀和出生人口的大幅度减少，导致抚养结构的根本性转变，造成养老金缴费者急剧减少、领取者加速增多，养老金供需矛盾日益尖锐，直接冲击着养老保障制度。随着老龄化速度加快和养老保险覆盖面不断扩大，养老保险基金的支出规模逐年加大。2000年，全国城镇基本养老保险基金总支出2115.5亿元，2005年为4040.3亿元，年均增长率为12.94%。按这个速度推算，2020年将增加到28315亿元，这将是2005年的7倍。^②上海的城镇基本养老保险基金支出同样以惊人的速度增长，从2002年的264.95亿元猛增至2008年的639.21亿元，增长率年年递增，尤其自2007年以来，每年均以20%以上的幅度持续增加，这对于基本养老保险基金的周期平衡与财务可持续性形成了严峻的考验。^③

快速老龄化对养老保险制度的严重负面影响已为学界所共识。当前的城镇职工养老保险制度由两部分组成，一部分是以现收现付制为基础的社会统筹帐户（即“第一支柱”），另一部分是以基金积累制为基础的个人帐户（即“第二支柱”）。尽管现行养老保障体制对城镇职工已有较高覆盖率，但个人帐户空账和养老金筹资缺口仍是城市养老体制可持续发展面临的难题。^①就社会统筹帐户而言，如果替代率保持不变，那么缴费率与赡养率呈正相关关系。^②也就是说，如果退休人员的养老保险替代率不能降低，那么整个社会的人口老龄化程度越高就意味着在职职工的缴费率越高，缴费负担越重。姜向群(2006)、柳清瑞(2007)的研究得出，在现收现付制条件下，社会统筹缴费率偏高，不仅加重企业负担和降低资本存量，损害经济长期增长，而且不利于养老保险提高统筹层次与扩大覆盖面，同时对劳动力市场也会造成一定的扭曲。^③

与现收现付制的社会统筹帐户相比，基金积累制的个人帐户受人口老龄化的影响程度较小。然而，老龄化意味着劳动适龄人口比重相对于老年人口比重来说有所下降，并且因此会造成劳动力资源稀缺和劳动力成本上升。而老年人口需要的许多服务，特别是长期照护服务又往往以劳动密集型为特征。随着未来劳动力成本的上升，当现在的劳动适龄人口在未来退休时使用他们的个人储蓄帐户中的养老金来购买所需商品和服务时，这些养老金的实际购买力已低于现在的水平了。

2. 医疗资金需求膨胀。人口老龄化对公共医疗同样产生着直接的负面影响。由于人类生命周期的自然规律，老年人口的健康状况是逐渐下降的，相应地，他们在医疗方面的支出也远远高于年轻人和中年人。各国统计数据显示，退休人员的平均医疗费用达到在职人员的 3~5 倍之多。例如，美国 2004 年 65 岁及以上老年人口花费的医药费用是劳动年龄人口的 3.3 倍。^④据调查，上海老年人的医疗保险费用已占到医疗保险费用总支出的 2/3^⑤，到 2025~2030 年人口老龄化的高峰时期，医疗保障费用的需求压力可想而知。

除了医药费用外，还有相当一部分高龄老人会逐渐丧失自理能力，需要长期照护服务和相应的资金支持。巨额的照护成本和医疗费用会对公共医保基金和公共财政造成巨大压力。由此可见，老年人口数量的急速增长会从根本上改变医疗卫生资源的代际分配格局，这有可能引发潜在的社会代际矛盾和利益冲突，影响和谐社会的建设进程。

（三）人口老龄化对产业国际竞争力的影响

根据人口学基本规律，老龄化将导致进入劳动年龄的人口比重下降和劳动力年龄结构老化，并且这一问题会随着老龄化程度的加重而加重。

改革开放 30 余年来，我国经济得以迅速发展的一个重要原因是我国低廉丰裕的劳动力供给在国际竞争中处于优势地位，以劳动密集型产业为主的加工制造业对经济发展有着不可替代的重要作用。^⑥经济改革提高了劳动力资源的配置效率并且充分发挥了我国劳动力资源充足的比较优势（特别是农村劳动力），人口学将这种由充足的劳动力资源所带来的比较优势称为“人口红利”。当人口经过出生率的下降之后，少年儿童抚养比下降而老年抚养比在相当一段时间内又没有上升，因此，劳动适龄人口在总人口中占有相当高的比重。中国的劳动适龄人口占总人口的比重长期高达 70% 左右^⑦，上海近十年来该比重均保持在 75% 左右（见第 21 页图 4），因此，其劳动密集型产业部门在国际市场具有巨大的比较优势。

①穆光宗(主持):“‘超低生育率’现象分析”(陈友华:“关于超低生育率的几个问题”),《市场与人口分析》,2005 年第 4 期,第 33 页。

②徐启华:“2007~2050 年上海市人口老龄化发展趋势分析报告”,《上海老龄科学》,2007 年第 4 期,第 3 页。

③张晓青:“新世纪以来中国人口老龄化研究的新动向”,《人口与发展》,2009 年第 3 期,第 105 页。

④“80 后压力下生育率‘很低很无奈’”,仲景健康网, <http://www.zjjk365.com/show.aspx?page=2&id=12692&cid=51>, 2009-09-10。

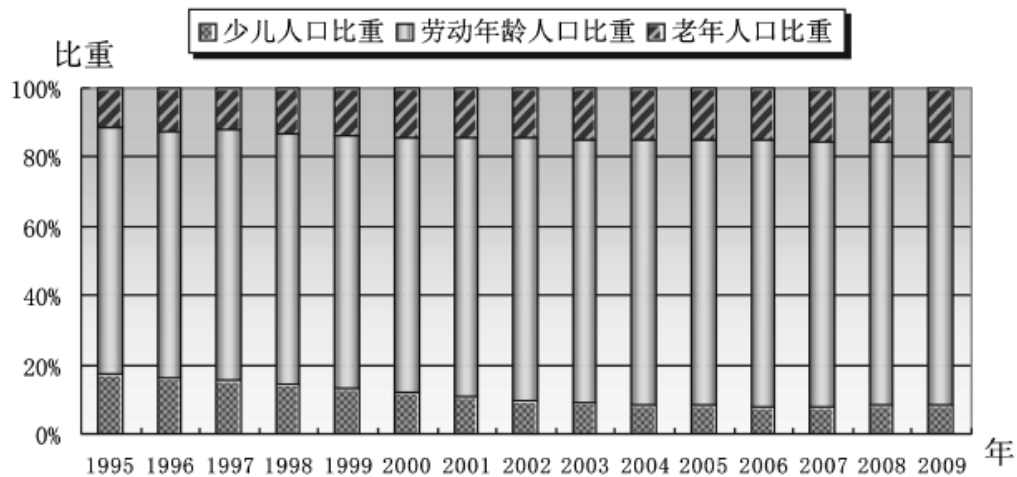


图4 上海市各年龄组人口比重变化(1995~2009)

然而，“人口红利”只是一种暂时现象，不可能永久如此。①根据上海老年人口发展的情况，“十一五”期间，上海户籍老年人口以平均每年10万人以上的速度增加，而在2010~2020年，上海平均每年将增加17万左右的户籍老年人口。截至2007年12月31日，上海户籍人口中15到59岁的劳动年龄人口是975.61万人，而2006年底该数据为980.85万人，因此，上海市于2007年首次出现了劳动年龄人口的负增长，在全国范围内也是首个省级行政区出现劳动年龄人口的负增长。如果上海现行的迁入政策没有变化，到2020年左右，上海户籍人口负担较低、劳动力资源充沛的人口红利期将有可能终结，这意味着届时退出劳动力市场的人口数量将大大高于进入劳动力市场的人口数量(桂世勋，2008)。②换言之，在其他条件相同的情况下，劳动力供给总量将会长期地、持续地减少。

也就是说，人口老龄化将会使我国劳动力资源在国际市场上的比较优势逐渐弱化。一方面，人口老龄化导致了劳动力供给的下降，从数量上弱化了这一优势。经济发展对劳动力的需求越来越多，根据供求关系原理，劳动力供给数量的下降将导致劳动力报酬的提高，劳动成本相应增加，从而从根本上削弱我国的竞争优势。另一方面，人口老龄化总体而言降低了劳动生产率，从质量上弱化了这一优势。劳动密集型产业更注重从业人员的耐受力 and 适应性，由于青壮年人口的逐渐减少，企业不得不雇佣越来越多年龄偏大的劳动者，而这些劳动者随着年龄的增长，身体机能也会随之退化，体力、脑力都处于衰退状态，不仅不能胜任现有工作，而且在企业引进新技术、新设备时，也不能尽快接受新技术、学会操作新设备，重新培训的费用较高，这在很大程度上降低了劳动生产率，直接影响了经济的发展。

人口红利将在不久的将来逐渐消失，这意味着与其他发展中国家(如：印度、越南，等等)相比，我国的劳动力稀缺问题将更加显著，并将导致在国际市场上的比较优势大规模调整。如果由于人口老龄化的影响导致我国在劳动力价格方面的比较优势消失殆尽，那么国际社会对劳动密集型产业和产品出口的大量需求将会转移至其他劳动力成本更低的国家和地区。这将不利于我国的出口需求和相应的投资需求的增长。因此，人口老龄化也意味着出口导向型部门和其他相关部门的劳动力需求的减少。这种变化将促使整个社会转变经济增长方式——从依赖传统要素(劳动力、资本、土地和其他自然资源)日益增多的投入转变为推动技术进步。从老龄化加速的程度来看，我们对这种转变的需求已日益紧迫。同时，人口老龄化将推动制造业部门的产业升级，以实现从工业化到后工业化社会的转变。劳动密集型产品出口的减少需要通过城市化和服务业的发展来弥补和抵消。所以说，人口红利的消失未必是件坏事，因为这样将会促进我们充分认识经济增长模式转变和产业结构升级的必要性。

①陈俊勇：“中国老年消费市场研究”，《经济界》，2005年第4期，第69页。

②徐刚、王莎莎：“我国人口老龄化对经济发展的影响”，《经营管理者》，2009年第10期，第277页。

由此可见，人口老龄化对我们在全球市场的比较优势将产生负面影响，但同时也从人口学角度为经济增长模式转变和产业结构升级带来了压力和动力。

(四)人口老龄化对消费结构的影响

老龄化对经济的影响可谓挑战与机遇并存，尤其从消费结构角度分析，随着老年人口比例不断上升，社会对老年消费品的需求越来越大，人口老龄化将对社会需求结构提出新的要求。在我国，老年人的需求和整体购买力将构成未来消费市场的重要组成部分。老年人处于家庭生命周期的空巢期，子女已成家立业，家庭负担明显减少，各项收入和积蓄基本上可用于自我消费。一些发达国家的统计资料显示，在人均开支上，一个 65 岁以上老人是年轻人的三倍。另根据联合国估算，年老型人口的消费比年轻型人口高 18% 左右。2000 年，日本的老年市场占消费市场的 24%，仅老年服务产业产值达 6000 亿美元。美国、法国老年人的消费力也占本国总消费力的 20%。^①

老年市场与其它细分市场相比，具有更大的生命价值和潜力。老年人是特殊生活用品、住房、医疗保健以及护理服务等产品的主要消费者。特别是随着生活水平的提高，在满足物质消费的前提下，老年人对家庭服务、心理咨询、休闲旅游等非物质消费方面的需求也很多。这些物质与非物质的消费共同作用于现有的消费结构，促使其发生改变。而从长期看，这种消费结构必然要求产业结构和经济结构作出相应调整，合理配置资源，建立和发展满足老年人需要的产业和社会服务设施。^②

三、上海应对老龄化经济挑战的对策研究

人口老龄化作为现阶段一个非常严峻的问题，需要我们积极应对。人口老龄化既有积极影响，也存在消极影响，所以，当我们讨论由于人口老龄化进程而产生的社会经济问题时，有许多政策工具可以考虑。通过这些合理有效的政策手段，我们可以充分利用老龄化带来的有利条件，同时减少和避免不利因素，促进经济、社会的全面发展。

(一)放宽生育控制政策，推迟法定退休年龄，缓解劳动力供求压力

人口老龄化对劳动力供求产生的负面影响可以从放宽生育控制政策与推迟法定退休年龄两方面加以改善。

一方面，由于我国的人口老龄化是在严格的计划生育政策下加速实现的，这是其他老龄化国家所没有的特征。因此我国人口政策应在注重数量控制的同时加强对人口内部结构优化的关注，在区域协调发展的基础上有计划地放宽人口控制，在生育率较高的地区仍要严格控制人口数量，在生育率较低的地区促进生育率的提高，从而实现区域之间人口结构的平衡发展。具体的政策建议是，从现在起逐步放宽生育控制政策，首先在以上海为代表的超低生育率地区允许每个家庭生育两个子女。这样做可以避免进一步人为地加速生育率的下降和“未富先老”的进程。同时可以缓和国家政策与家庭生育意愿之间的矛盾，降低计划生育政策实施的政治与社会成本，有利于社会主义和谐社会的构建，从而取得显著的经济与社会效益。只有认识到人口再生产规律具有很长的周期性和惯性，适时调整人口生育政策，才能遵循和符合人口发展的规律，既能减轻人口老龄化带来的劳动力不足等一系列经济问题，也有利于减缓出生人口性别比不断上升的趋势。

另一方面，我国目前的法定退休年龄仍是 1950 年代^①所规定的，即法定退休年龄为“男年满 60 周岁，女工人年满 50 周岁，

^①“2020 年上海人口红利期或终结 户籍劳动人口负增长”，中国经济网，http://intl.ce.cn/zgysj/200804/23/t20080423_15244837.shtml, 2008-04-23。

^②在 2000 年全国人口普查中，40~44 岁年龄组（该组别人群将于 2015 进入 55~59 岁年龄段）的人口数为 81242945 人；而 0~4 岁年龄组（该组别人群将于 2015 年进入 15~19 岁年龄段）的人口数为 68978374 人，在人口数量上比前者少 18%。上述推算未考虑这 15 年中的存活率，但将其计入也不会影响基本结论。

女干部年满 55 周岁”。实际上,生活水平的提高使得人口寿命得到延长,所以目前刚到年龄的退休人员大都身体健康、精力充沛,还具有很强的劳动能力。而且,企业的发展也需要大批经验丰富、技术熟练的人员发挥作用,退休年龄过低,无疑会使企业流失能干的人才。此外,推迟退休年龄也有助于延长社会保障缴费年限、推迟社会保障福利支付,从而减轻财政压力,在一定程度上缓解人口老龄化带来的社会保障财务支付能力的严峻考验。从我国目前的法定退休年龄规定来看,男性退休年龄为 60 岁,这与多数发展中国家的规定水平比较接近;而女性退休年龄为 50 岁,这在发展中国家亦属于较低水平。从世界各国法定退休年龄调整趋势来看,推迟法定退休年龄已成为发达国家应对人口老龄化的重要措施。

因此,我国的法定退休年龄也应当有所提高,特别是在缩小性别差异方面更应有所体现。考虑到退休年龄的不可逆性、经济发展的承受能力和人们的心理接受程度,应将提高法定退休年龄视为长期性的政策行为,即逐步提高法定退休年龄,并且允许老年劳动者在达到法定退休年龄后仍继续工作。根据笔者的前期研究成果^②,上海的退休年龄制度改革可以分阶段、分人群、有弹性地实现调整目标^③,首先以 52 岁为提高女性退休年龄的最低目标,在实现该目标后再逐步向更高的退休年龄推进,最终达到 57 岁,在较高的基本养老保险替代率适度水平上实现养老保险基金收支平衡。在此基础上,同样允许劳动者在达到法定退休年龄后继续工作,从而更有利于维持基本养老保险基金的财务可持续性。

(二)深化对城乡社会保障体制的改革

作为一种以政府为主导的再分配制度,社会保障的基本目的就是要保障所有社会成员的基本生活安全。深化城乡社会保障体制改革也应以此为指导思想,提高社会保障的公平性和效率性。人口老龄化与社会保障制度的相互关系最直接反映在养老保险体系方面,深化养老保险体制改革需要在以下几方面着力推进:一是继续提高城镇基本养老保险的覆盖面;二是整合统筹社会保障“碎片化”状态;三是采取多种方式充实社会保障基金,加强基金监管,实现保值增值等。通过深化改革提高养老保险体制的公平性、效率性和财务可持续性。

在我国,由政府管理和运作的强制性养老保险计划(基本养老保险制度),不但包括现收现付的社会统筹(第一支柱),还包括积累制的个人账户(第二支柱)。而从世界各国的实践来看,一般政府如欧美等大多数发达国家,只强制征缴社会统筹的第一支柱,而个人账户(第二支柱)则作为自愿参加的、由私人养老金筹集和管理的养老金计划。这正是导致我国

城镇基本养老保险强制性缴费率高的一个重要原因。因此,深化养老保险体制改革的关键,是降低基本养老保险的缴费率,在此基础上提高覆盖率并形成可以由个人自由选择的、多层次的养老保险体制。第一支柱养老金要强调低水平、广覆盖或全覆盖,并且要全国统筹,减少劳动力要素在地区间流动的障碍,可以允许更多青年人参保,提高养老保险的可持续性;第二支柱可以是多层次的,以体现不同地区、不同人群的收入差别和偏好,同时,个人账户不由地方政府管理,由全国若干家基金管理公司运作和管理,可以扩大基金规模,增强抗风险能力,改进投资组合,在控制风险的同时实现较高的回报率;对于第三支柱即个人养老储蓄,则通过税收优惠等办法加以鼓励。

在医疗保障方面,在扩大各类社会医疗保险覆盖面的同时,我们还应关注这些保险的保障水平。目前我国新农合和城镇居民基本医疗保险的保障水平可能还比较低,需要在今后随着我国收入水平的提高相应地逐步提高医疗保险计划的保障水平。同时,还要改进医疗卫生服务和保障,加强对城乡贫困老人的救助。

①刘俊霞:“养老社会保险的收入分配效应与制度改革”,博士学位论文,武汉:武汉大学,2003。

②于宁:《基本养老保险替代率水平研究——基于上海的实证分析》,上海人民出版社,2007 年版,第 264 页。

③对女性脑力劳动者来说,适当提高退休年龄是有必要的;同时,也应当考虑到女性职工中还有一部分人,她们并不希望也没有必要提高退休年龄,这类女性主要是从事体力劳动的在职职工以及“4050 人员”中的女性等,对于这部分女性,可以保持现有法定退休年龄不变,对其中部分特殊情况还可以考虑适当提前退休年龄。

综上所述，只有真正建立起一个比较完善和覆盖城乡的社会保障体系，才能平稳应对人口老龄化的种种挑战。

(三) 调整产业结构，增强国际产业竞争力

在人口老龄化浪潮的冲击之下，我们应当正视劳动力年龄结构老化和“人口红利”逐渐消失的形势，根据劳动力年龄结构的变化调整现有产业结构^①，减少劳动密集型产业，增加知识和技术密集型产业，同时转变经济增长方式，促进社会全面发展，在人口结构变化的形势下提高产业国际竞争力。

由于数量庞大的人力资源是我国目前最大的竞争优势，也是经济持续增长的主要源泉和动力，因此，在未来劳动力人口数量无法持续增长的情况下，我们要保持劳动力资源的竞争优势，则劳动力素质的提高就变得至关重要。因此，积极投资于人，大力开发人力资源应成为保持经济持续快速增长的重要战略举措。从应对人口老龄化挑战的角度来说，我们也应将提高人口素质作为人口政策的重心，从而将人力资源数量优势转化为人力资源质量优势。

目前，从受教育水平、受教育机会、教育资源的占有等各方面来看，农村人口(包括进城务工人员及其子女)都远远落后于城市人口。而农村劳动力正是城镇劳动供给的主要来源，因此，^②我们应当充分开发利用上海现有高中阶段教育资源(特别是高中阶段教育的富余学额)，在不断强化素质教育效果和保证上海户籍人口全面接受高中阶段教育的同时，逐步放开对外来人口子女在上海接受高中阶段教育的限制，采取公平考试、择优录取的原则，逐步实现外来人口子女在上海接受高中阶段教育，有针对性地培养适合上海未来社会经济发展的技能人才，推进上海劳动力队伍的知识化、合理化，使更高素质的劳动力资源成为增强国际产业竞争力的核心要素。

(四) 调整消费结构，大力发展老龄产业，创造经济发展新的支撑点

目前我国老龄消费者中每年有 100 亿的购买力得不到实现，老龄产业还远远不能满足老年人口的需求。^③为此，我们应在老龄化背景下根据人口年龄结构的变化及时调整消费结构，大力发展老龄产业，创造经济发展新的支撑点。^④

随着老龄化程度的加剧和社会经济的发展，上海乃至全国的老年市场都是商机无限，购买力非常可观。老龄产业的发展有助于增加商品种类，扩展服务领域，促进市场繁荣，增加社会财富，扩大就业渠道，推动经济增长，而且通过发展老龄产业所产生的关联效应和连锁效应，也可促进其他产业的发展，乃至对整个国民经济的发展产生积极的促进作用。^⑤如果把握得好，完全有可能有由此创造经济发展新的支撑点，包括创造许多新的工作机会，缓解社会就业压力，给经济发展带来强大动力。

因此，以老龄产业为主要目标的企业在开发产品时要有针对性，以老年人的需要为导向，根据老年人衣食住行的特点，研制适合他们的产品。重点发展老年服务业，兴建养老机构、医疗服务机构、保健机构，增加老年服务项目等。为了老龄产业得到更快、更好的发展，政府应加强对老龄产业的引导，出台相关政策和法规支持老龄产业的发展，在税收、金融等政策上给予倾斜，鼓励社会资金进入老龄产业领域，对某些因盈利性过小而企业不愿意生产的产品政府可给予一定补贴，引导和支持老龄产业健康发展。□

^①张楠、李婷：“试论我国人口老龄化对劳动力资源的影响”，《北方经济》，2008 年第 8 期，第 10 页。

^②卢汉龙(主编)：《上海社会发展报告 投资社会(2010)》，社会科学文献出版社，2010 年版，第 168 页。

^③胡亚兰：“浅析中国人口老龄化与经济发展的关系”，《商场现代化》，2008 年第 2 期，第 303 页。

^④老龄产业，国外称作银色产业，是由老年市场需求增长带动而形成的产业，是一种新兴的产业，它包括所有有关满足老年人特殊需求的生产、经营、服务的经济活动和设施。一般认为，老龄产业是综合性的产业，是从三次产业中派生出来的特殊产业，具有经济和社会双重属性，具有广泛性和劳务需求上的不断扩展性等。

^⑤徐刚、王莎莎：“我国人口老龄化对经济发展的影响”，《经营管理者》，2009 年第 10 期，第 277 页。

参考文献:

1. 奉莹. 我国人口老龄化趋势对劳动力供给的影响 [J]. 西北人口, 2005, (4):47—49.
2. 国家人口发展战略研究课题组. 国家人口发展战略研究报告 [J]. 人口研究, 2007, (1):19—32.
3. 韩伟. 中国统筹养老金缴费率优化研究 [J]. 经济问题, 2010, (5):120—122.
4. 王桂新、沈甜. 上海人口少子高龄化与和谐社会建设 [J]. 华东师范大学学报(哲学社会科学版), 2008, (1):33—42.
5. 郭沧萍、王琳、苗瑞凤. 中国特色的人口老龄化过程、前景和对策 [J]. 人口研究, 2004, (1):8—15.
6. 肖严华、左学金. 中国养老保险个人账户制度的改革及其风险转移 [J]. 学术月刊, 2008, (12):71—77.
7. 张车伟. 人口老龄化的经济后果及其战略对策 [J]. 湖南社会科学, 2006, (4):87—91.
8. 左学金. 面临人口老龄化的中国养老保障:挑战与政策选择 [J]. 中国人口科学, 2001, (3):1—8.