

人口变化迫使体制改革加速

王丰

清华-布鲁金斯公共政策研究中心主任

布鲁金斯学会资深研究员

人口老化高铁已经离站

在多年高压控制生育政策的推动下，中国人口老化的高速列车已经离站。这辆满负重载的高铁，在沿途还会不断加载，运载惯性越来越大。载着全中国百姓和家庭的这辆高铁能否安全行驶？将驶向何方？能否安全到站？

中国人口的巨大变化，已远不是一个简单的人口问题或抚养老年人的问题，而是一个决定中国经济、社会命运的新的基本国情。人口变化将社会诸多亟待开始并深化的改革提上日程。

世界经济持续走向低迷，中国经济10%以上的增速似乎让我们觉得没有什么可担心的。然而，2011年公布的最近一次人口普查结果却显示，中国已经没有多少时间来准备由人口变化所带来的巨大挑战。人口变化正在迫使经济体制改革加速。普查结果证实了学者多年的研究，即中国人口生育率已持续多年大大低于维持人口自身规模的更替水平，平均每对夫妇生育的子女数仅为1.5个左右，人

口老化的速度也因此快于过去的预期。2010年底时，中国60岁以上的老年人口总数已达1.78亿，占总人口13%；65岁以上的老年人口也已占到近9%。以往各种原因的无知与人为干预，已使我们低估了低生育率和人口老化的风险。

多年来的低生育率会促使人口老化速度加快。有关研究表明，至2030年60岁以上老龄人口将达到3.5亿之多，占总人口1/4以上。2010年，相对于每一个60岁以上的人，有5个20至59岁的工作者。在短短的20年间（至2030年），这个比率将缩小为2比1。当2个人来支付现在由5个人来付的税以用于赡养不断扩大的老年人群体时，中国社会肯定将不会是现在这个样子。而20年并不是一个很长的时期。

中国人口老化不仅规模巨大，更重要的是其速度之快。与世界其他国家，尤其是人口老化程度较高的发达国家相比，中国人口年龄变化、尤其是人口老化的过程是压缩性的。中国仅用了西方发达国家历史上一半的时间把人均期望寿命从40岁提高到70岁，仅用了1/3的时间把生育率从每个妇女生5个子女降到2个左右。压缩性的人口转变过程意味着加速的人口老化过程。60岁人口占总人口比例从13%（即我国2010年水平）上升到25%，我国将用19年时间（即至2029年）。相比之下，英国、法国、美国、意大利和德国所用的时间是50至75年。

中国的人口老化也是在生活水平较低、养老和医疗等基础设施还很不健全的环境中实现的。在人口老化速度也较快的东亚邻国—日本和韩国，当其达到中国现在的老龄化程度时，人均收入水平为我们的一倍至两倍。老龄化速度快、经济社会基本设施仍然薄弱，是我们的新国情。

应对海啸般到来的人口老化浪潮，中国当然不能再维持早已不符国情的“千方百计”稳定低生育率的政策，因为那是作茧自缚、雪上加霜。应对老龄社会的到来，也远非只是给老年人口提供赡养。中国的人口变化将对未来中国经济发展的速度和模式有根本性的影响。人口的变化导致我们需要在经济、社会、政治、文化等各个方面相应做出根本性的调整，以加速经济和社会体制各方面的改革。人口变化速度之快、力量之大，使各方面的制度改革都没有多少时间再继续拖延。

人口结构变化影响经济增长

经济增长减速。人口年龄结构的进一步变化将导致经济增长速度加速减缓，并使几十年来推动中国经济发展的模式无法持续。多年来低生育率导致的年轻劳动力规模的缩小，以及由人口年龄结构变化带来的人口红利的竭尽，会使中国原本就会减速的经济发展进一步放慢。

中国经济增长的前景，不随我们个人的感情和偏好所决定，不是唱盛唱衰的选，而是有其内在的规律。历史经验表明，所有经济快速增长的国家之所以进入减速阶段，都受某些共同因素约束。例如，随着更多的资本被用来替补先前投入的资本，资本用于折旧的比例上升，净新增资本的比例下降，资本产出的效率下降；随着更多的劳动力从制造业转移到服务业，劳动生产率提高的速度会大大低于劳动力从农业向制造业转移时的速度，从而劳动生产率提高的速度下降；随着经济发展和收入水平提高，社会用于基础设施和公共福利的开支也会增加，从而用于生产方面的投资会减少。这几个因素可以被视为影响经济发展的重心吸引力。除非中国经济能甩脱这些因素的影响，否则

减速是不可避免的。

与其他经济体相比，中国的人口变化只会使本来就要减速的经济发展放缓的速度加快。二十世纪最后二十年间中国的经济增长，有15%至25%来源于有利人口年龄结构带来的人口红利。而在未来的二十年间，人口年龄变化本身可能使年经济增长率减少0.5至0.7%。当年经济增长率的基数为4%（也即韩国和台湾现在的水平时），0.7%将是一个很大的份额。

在经历了多年单独追求经济增长而忽视了社会其他方面以后，似乎经济增长慢一点会带来好处；其实不然。如果经济发展速度减缓不是因为有目的的调整，而是不得不接受，那么这种放慢会使各种矛盾更为突显，变得难以解决。首先，经济增长速度下行意味着人民生活水平提高速度减慢。同时，经济增长减缓也会导致政府收入可能会不成比例地下降。再次，人民群众收入增长减缓甚至停顿，会加大对政府开支要求增加。因此，政府要对由于人口变化带来的经济增长减缓及其影响有充分的准备。

劳动力数量和结构变化。人口变化对经济的影响将体现在影响推动经济的各个动因上。近年来的“民工荒”、“招工难”已经使劳动力变化不再是反映在纸上的数字，而是生活中可以直接体验到的现实了。那些不愿接受这一事实的人还在用各种数字来抵赖这一现实的到来。一个常见的说辞是中国15至64岁劳动力年龄人口总数还很大，并在未来几年将会继续增大。但这个几十年前发展中国家劳动力年龄的定义对现实的中国有多适用？我国有多少15岁开始工作的童工？城市人口中有多少人能就业至65岁？如果用20至59岁作为现实劳动年龄人口范围，这个年龄段人口的总数也会继续缓慢增长，直至2020年；但随后而来的

则是直线的下降。而如果用20至24岁新进入劳动力队伍的人数规模来观察劳动力供应的变化，我们所看到的结论则完全不同：这个年龄组的人口数量已经达到顶峰，并将在未来10年比现在缩小20%，在未来20年缩小30%。这么大幅度的缩减，对整个劳动力市场和经济都有震动性的影响。

储蓄率下降。人口变化对中国经济增长前景的影响还远不只限于对劳动力供应的作用。除了一时的大量廉价劳动力之外，中国过去多年来快速经济扩张的另一个原因是大量的资本投入。这些资本的一个重要来源，便是有利于储蓄的人口年龄结构。对中国城市人口收入和消费生命周期数据的分析表明，城市人口由净消费者成为净生产者（即收入大于消费额）的平均年龄是21岁，由净生产者成为净消费者的平均年龄是60岁。在这个年龄范围内的人口数，是在人均储蓄量不变的前提下，决定储蓄总量的因素。而在这个收入大于支出的储蓄人口年龄段中，30至50岁人口的储蓄幅度（也即收入大于消费的幅度）最大。未来20年内，这个高储蓄年龄段的人口占总人口的比例会明显下降，由2010年的50%下降到2020年时的46%，进而至2030年的40%。不仅如此，这个年龄段人口的绝对数也会急剧减少，由2015年高峰期的6亿8000万缩减为2030年时的5亿8000万，整整减少1个亿。在邻国日本和韩国，随人口老化加速，原本同样有东亚特点的高储蓄率都已经下降：日本从1990年的34%降至2007年27.8%，韩国从1988年的39%下降到2008年的30.7%。储蓄率下降不仅使简单的靠高投资支撑的经济发展模式不可持续，也会由于资本投入减速而使经济发展受到影响。

体制改革的人口压力

中国人口的深层变化，包括年轻劳动力规模迅速缩小、储蓄率降低、老年人口人数和比例快速上升等，都给深化体制改革带来长期且急迫的压力。这是因为如果体制改革再止步不前，不仅会影响本来就将减慢的经济增长，而且会使未来的改革更加困难，甚至无法推行。多年来讨论不断、时停时改的各项改革措施都与人口变化无不密切相连。

人口流动与户籍制度。经过几十年的改革和多种实验，计划经济时期形成的隔阂城乡地域的户口制度仍在限制人口流动。每年春运几亿人横穿中国大地，有相当一部分人是因为家人无法在工作地共同定居生活。上亿的农民工仍然还属于无法在工作地落根的流动人口。在年轻劳动力规模不断缩小的趋势下，高昂的流动成本会使更多的人不愿远行。为了降低由于供给减少导致的劳动力成本上升，从而更有效地提高劳动生产率，就要更坚决、更快地打破制度障碍。户籍制度的彻底改革，不仅是关系到社会公平正义的道德问题，也是人口和经济变化的必然结果。分隔城乡地域的户籍制度也直接影响到全国统一的医疗及社保制度的改革和运行。

医疗制度改革。政府近年来对医疗服务投入的大幅度增加和医疗制度的各种改革实验，在很大程度上改善了百姓看病就医的难处，并降低了个人承担的医疗费用。但存在于医疗服务现状中的两个基本事实没有改变：整个医疗服务体制中严重的价格扭曲及由此产生的资源配置不合理、低效率，和由于需求急剧扩大带来的费用攀升。一些原被称为医疗改革试点的成功案例现已无法继续下去，新一轮的医改又迫在眉睫。在老年人口数迅速增加的基础

上，医疗费用将会大幅度上升，医疗服务条件的不足也会日趋凸显。对医疗制度的改革，将会由于负担过重更难以深入。

社会保障。现行养老保障制度的特点是制度上的碎片化、缴纳负担重，且未来资金保障严重不足。在全民覆盖的华盖下，国民享受的是七种不同的养老金制度，待遇相差甚远。尽管用人单位上缴的养老金比例在全球名列前茅进而加大了雇工成本，但现收现付的养老金制度仍将由于享受养老金人数急剧上升而不可持续。不仅如此，个人为养老存入个人账户的资金也多为挪用。在多年的呼吁和指令下，至今全国也只有1 / 3省市宣称做实了养老金个人账户。从2000年开始靠国家财政积累的社会保障基金十多年积累了10万多亿资金，而这笔貌似巨大的资金与巨大的退休年龄人口相比仅为沧海一滴。仅按现有机关事业单位雇用的4000万人为参照，如果这些人全部退休，按每人每月4000元退休待遇，这笔基金仅够支付6个月左右的退休金，占现有死亡率水平下60岁人期望生存长度的1 / 40（60岁时期望生存年限约为20年）。

资本市场。人口老化带来的巨额社会及个人积蓄资金，成为现代经济中有待驯服使用的新猎兽。养老金投资在西方发达国家的金融市场运作多年之后，也成为我们不得不面对的机会和挑战。养老金不投入金融市场，导致由于利率率低于通货膨胀而缩水。如果投入市场，又将有哪些来投资、如何监管等诸多问题。为了保证投资的效率和一定的安全性，现有以国有银行为主体的金融体系恐难以胜任。利率制度的改革，以及金融市场的开放与开发、管理、监督都因养老金数额扩大带来的投资需求而加速。

长期护理。人口老化也会导致经济行业的变化和新的

机会，失能老年人的长期护理就是一例。中国特有的独生子女政策造成了上亿的独生子女家庭，这些家庭的子女今后很难承付自己来服侍失能父母的重担。为此社会上对家庭或机构提供老人长期护理的需求会不断上升。培养长期护理专业人员、提供各种形式的长期护理将不断成为有需求的重要行业。同时，由于个人对未来长期护理的需求无法判断，以及长期护理的高昂费用，长期护理保险也可能成为一个市场越来越大的保险产品。而这个产品的成功与否，需要保险业的进一步开发和改革，也取决于保险业与服务业的配合。

政府职能。人口变化的新格局不仅影响经济发展的速度与方向，也会对政府的执政能力带来根本性的考验，从而迫使政府职能的改变。过去若干年中出台的一系列惠民政策是否能兑现，公众的基本需求（如医疗、养老等）能否被满足，将是未来任何一届政府都要面临的首要问题。在纳税人口比例下降、公共开支由于人口年龄结构变化而攀升的情况下，公众对税收和支出的透明性及公平性的期望和诉求都会更强烈。巨大的公共开支与对提供服务的需求，也迫使政府把更多的提供服务的工作承包到非政府组织，而不是由政府全部包揽。在决定财政收支时，政府也会面临所有老龄社会都必须做出的政治抉择：把钱更多地花在享有各种现行权力的老人身上，还是花在决定他们和社会未来的儿童和年轻人身上。

几十年来，一种简单、片面、单维的认识一直在主导着我们对人口变化的认识。这个认识就是减少出生人数，控制人口增长；而这种单维认识是建立在几十年前人口剧增的环境和对人口增长来源理解错误的基础上的。二十世纪全球性的人口爆炸，不是因为人们多生了，而是因为死

亡率下降了。死亡率的大幅度下降，使得原本为补偿高死亡率生育的子女都成活下来了。因为在短时间内生育率没有与死亡率同步下降，二十世纪后半叶中国与世界都经历了人口的急剧增长。当人们意识到存活率上升后，在现代节育技术的帮助下，生育率也就迅速下降了。在我们的思维还停留在近半个世纪以前，用过时的简单、单向思维继续主导现行政策的同时，中国和世界的人口都已发生了更深刻且不可逆转的变化，即由寿命延长和未曾预料到的低生育率带来的人口老化和人口减少。2011年，世界人口突破了70亿大关。与此同时，世界人口增长的速度也进一步放缓，并正在形成衰老的和继续增长的两极人口世界。近一半世界人口已生活在生育水平无法替代人口规模自身延续的社会中，中国也正在快步加入人口衰老的国家阵营。

现在看来，二十世纪对人类社会最有意义的变化不是人口增长，而是这个增长的原因及其长远意义。这个增长的根本原因即是人的长寿。在短短的一百年中，全世界人口期望寿命延长了一倍多，从30岁至65岁。正是由于健康水平的提高，才会有二十世纪历史性的经济增长，才会有世界人口的剧增。二十世纪中，世界人口总量史无前例地增长了四倍，而全球经济总量扩大了16倍。

尽管随这死亡率降低，出生率已大幅度下降，但人类社会对低生育率和人口寿命延长带来的挑战，尤其在重新安排经济、社会、政治制度方面，还迟迟没有准备好。2011年，在阿拉伯世界的年轻人推翻了一个又一个老人专治政权的同时，更多国家面临的是无法承担的养老、医疗、教育等方面的公共开支负担。受上世纪二次世界大战后婴儿潮时出生人口进入退休年龄的影响，美国联邦政府财政收入占国民收入的比例有可能从目前的19%上升到

2015年的25%，并在未来25年内进一步上升到40%，为此将不得不修改现行法律。欧盟各成员国国有养老金债务已占这些国家GDP总和的5倍，他们在退休福利方面的支出也有望在本世纪中叶上升到GDP的14%。政府预算赤字使美国国会和政府几次无法就预算达成协议，迫使美国国内政治及其国际战略发生重大变化。在欧洲，抗议提高退休年龄、减少退休福利的示威游行蔓延英、法诸国，更导致了希腊、意大利、西班牙等国政府在一年内接连倒台。多年来由于人口老化带来的政府支出负担加重，被全球性金融危机激化而无法遮掩了。

人口寿命延长、人口老化是人类进步带来的福音但同时也给人类社会带来前所未有的挑战。占有世界1/5人口的中国，真正的国情不再是人口众多、资源匮乏，而是人口加速变老、而应对老龄社会的基本社会设施还远不具备。由于短见的、过于极端的强制性独生子女政策对亿万中国家庭的破坏、由于中国人口老化速度之快，中国已经开始面临的问题比历史上任何其他国家都将更复杂。

在短时间内建设了机场、高速公路、高铁这些令世人瞩目的硬件基础设施之后，中国面临的更大挑战是建设公共医疗、养老保障、调整政府职能、以及在人口老化环境下保持经济持续发展的一系列软件基础设施。与硬件建设的根本不同之处是，这不是仅仅靠花钱或投资便可以解决的，而是需要制度设计各方面的改革。而改革与花钱不一样，要触动不同人的利益，从而需要勇气和智慧。

加速到来的中国老龄社会不仅需要进一步改革，也迫使改革不能再拖延。