

从国际比较看中国人口结构面临的双重风险^{〔*〕}

○ 高传胜

(南京大学 政府管理学院,江苏 南京 210023)

〔摘要〕根据世界银行多年国别数据分析,无论是与其他金砖国家,还是与工业六国相比,中国都过早地进入“老龄化社会”,具有他们都未曾有过的“未富先老”特征。自1960年以来,中国劳动年龄人口比例在持续攀升,总抚养率则因少儿抚养率的快速下降对冲了老年抚养率的稳步上升而未进入上升轨道;自1990年以来,中国就业人口比例在上述国家中虽然最高但下降较快,经济抚养率水平最低且稳步下降,其原因是少儿经济抚养率快速下降抵消了老年经济抚养率的稳步上升。老年抚养率的稳步上升意味着就业人口有负担加重的社会风险,少儿抚养率水平低且快速下降则预示着中国可能面临着人力资本缺失的社会风险。

〔关键词〕人口老龄化;抚养率;经济抚养率;国际比较;包容性发展

一、绕不开的中国人口老龄化问题

按照国际新标准,中国自本世纪初进入“老龄化社会”(aging society)。此后,老龄人口比例一直在持续稳步快速增长。虽然中国目前尚未像许多发达国家那样进入“老龄社会”(aged society),但人口老龄化持续深化的态势及其相伴而生的诸多社会经济问题已经引起社会高度关注,其中包括养老服务、社会抚养负担以及人口结构变化带来的经济社会风险等问题,2013年9月国务院出台的

作者简介:高传胜(1973—),博士、博士后,南京大学政府管理学院副教授、硕士生导师,研究方向:社会经济发展。

〔*〕本文为国家社会科学基金重点项目“包容性发展视角下加快我国老龄服务业分类协同发展研究”(14AGL02)的阶段性研究成果。

《关于加快发展养老服务业的若干意见》就是针对养老服务供给的。在世界各国日益追求包容性发展^[1]的今天,如何理性研判中国人口结构变化趋势及其可能引发的相关问题,不仅直接影响到日趋庞大的老龄人口的民生保障和中国未来的人力资源供给,而且关系到中国未来的发展战略抉择与公共政策导向。^[2]

在难以给出科学统一评判标准的情况下,国际比较分析有助于提供一种客观理性的观察视角。鉴于此,本文基于世界银行 WDI 数据库提供的 50 多年统一口径的国际数据,选择其他金砖国家(BRICS)^[3]为代表的新兴国家和六大工业化国家(G6)^[4]为代表的顶级发达国家进行国际比较分析,以期在国际视野中理性认识中国人口老龄化所处的阶段、水平及其发展态势,客观看待与此而相伴的人口结构、就业结构以及老年抚养负担、少儿生育与人力资本发展等现实问题,进而为国家发展模式转型升级和公共政策体系优化改革提供可靠依据。

二、人口老龄化态势的国际比较分析

(一)中国与其他金砖国家的比较分析

根据世界银行 WDI 数据库提供的统一口径国际数据,在金砖五国(BRICS)中,无论是否考虑经济发展水平,中国都属于较早进入“老龄化社会”的国家,而且人口老龄化程度还在持续稳步攀升,增长速度也比较高。按照 65 岁及以上人口所占比例超过 7% 的国际新标准,如图 1 所示,中国是在 2001 年、俄罗斯相当于 1967 年、巴西在 2011 年进入“老龄化社会”,而 2012 年印度和南非都还未进入“老龄化社会”。在金砖五国中,中国人口老龄化程度虽然比俄罗斯低很多,但比其他三个国家都要严重一些,其中包括增长速度;而且,中国是在经济发展水平比较低的情况下进入“老龄化社会”,具有典型的“未富先老”特征。

注:作者根据世界银行 WDI 数据库中数据计算并绘制, <http://data.worldbank.org/products/wdi>, 以下同。

进一步看,俄罗斯自 1990 年代初独立后,老龄人口比例一直保持在 10% 以上,2005 年创下历史新高,达到 13.80%,接近“老龄化社会”的国际新标准(14%);此后缓慢下降,到 2012 年回落至 12.96%。中国老龄人口比例虽然

2012 年比俄罗斯低了 4 个多百分点,但呈明显的快速上升态势,这与俄罗斯缓慢下降趋势显著不同,此其一。其二,俄罗斯早已进入世界银行分类标准下的高收入国家行列,中国则刚迈入中上等收入国家行列。按照 2005 年不变价美元计,2012 年俄罗斯人均 GDP 为 6834 美元,中国只有 3348 美元,尚不及其一半。

如果与巴西相比,中国不仅比其早 10 年进入“老龄化社会”,而且中国还是在经济发展水平较低阶段进入的。按照 2005 年不变价美元计,中国和巴西进入老龄化社会时的人均 GDP 分别为 1206.6 美元、5721.3 美元,相差近 5 倍。即使到 2012 年,巴西人均 GDP 水平仍然比中国高出 70% 多。印度和南非的老龄人口比例在 2012 年都不到 6%,尚未进入“老龄化社会”,但南非早已是中等偏上收入国家,2012 年南非人均 GDP 水平比中国高出近 80%。

如果从 1960 到 2012 年这 53 年间的老龄人口比例增长幅度看,俄罗斯、中国、巴西、印度和南非分别增长了 6.88、4.71、4.00、2.14、1.58 个百分点,中国虽然比俄罗斯低了 2 个多百分点,但增长幅度比其他三个国家都要高,这从图 1 中的增速亦可明显看出。

(二) 中国与工业六国(G6)的比较分析

与工业六国等顶级发达国家大都进入“老龄化社会”相比,中国的人口老龄化程度无疑是比较低的,但若综合考虑经济发展阶段与水平,中国则属于过早进入“老龄化社会”的国家。从图 2 中可以看出,1960 年英国、德国、法国的 65 岁及以上老龄人口比例都已超过 10%,同期的美国、加拿大则已超过 7%,都已进入“老龄化社会”。到 2012 年,除了美国之外,其他几个发达国家都已进入“老龄化社会”,尽管各国的人口老龄化程度与态势有所不同。

具体而言,日本直到 1970 年才进入“老龄化社会”,比其他几个发达国家晚了 10 多年。然而,日本目前不仅是老龄化程度最高的国家,而且其增长速度也最高。2012 年日本 65 岁以上老龄人口比例已经高达 24.40%,比德国高出 3 个多百分点,比英国、法国高出约 7 个百分点,比美国、加拿大高出 10 个百分点左右。虽然从整体趋势上看,这几个顶级发达国家的人口老龄化都呈上升态势,但美国的程度与速度都是最低的,日本则都是最高的。

从1960到2012年的53年时间看,日本老龄人口比例上升了18.67个百分点,增长最快;德国上升了9.65个百分点,位列第二;加拿大、法国和英国则分别是7.15、5.83、5.44个百分点;美国则上升得最少,只有4.48个百分点,甚至比中国还少了约0.2个百分点。

虽然中国人口老龄化程度和近50多年的增长速度都没有这些顶级发达国家高,但最大的不同是,他们都是在经济发展水平较高的阶段进入“老龄化社会”。以世界银行WDI数据库提供的数据看,日本是这些发达国家中最晚迈入“老龄化社会”的,即1970年。如果按2005年不变价美元计,其当时人均GDP为15161.80美元,而中国2001年迈入老龄化社会时人均GDP只有1206.64美元。可见,在迈入老龄化社会时,中国人均GDP水平不到日本的10%。经过25年后,即1995年,日本进入“老龄社会”,其人均GDP增长了1倍,达到32941.82美元,到2012年进一步上升到36938.01美元(均按2005年不变价美元计)。而2012年中国人均GDP只有3348.01美元,虽然增长速度比日本高,但总体水平仍然比日本低很多。因而,中国面临着与日本等顶级发达国家完全不一样的独特人口老龄化问题。

综合起来看,无论是与巴西等新兴国家,还是与日本等顶级发达国家相比,中国的人口老龄化都来得太早,并具有这些国家都不曾遇到过的“未富先老”特征。这正是中国人口老龄化问题更为棘手、更需要尽早积极应对的重要原因。

三、劳动年龄人口比例与抚养率的国际比较分析

人口老龄化是否会带来劳动年龄人口比例的下降,进而导致抚养率^[5]的上升?事实上未必如此。先看劳动年龄人口比例及其变化。从图3所示的金砖国家和部分发达国家15-64岁劳动年龄人口比例及其变化看,不同国家、不同时间段的情况比较复杂。从1960到2012年的长期趋势看,有的国家总体上呈上升趋势,如巴西、中国、俄罗斯、加拿大和美国;有的国家则是在波动中大体维持平衡态势,如英国、法国和德国;唯有日本是经M型波动后下降。从最近10多年的情况看,劳动年龄人口比例呈显著上升趋势的包括巴西、中国、俄罗斯等金砖国家,中国和俄罗斯虽然目前是劳动年龄人口比例较高的两个国家,但都已越过短期高点后开始缓慢下降;呈明显下降趋势的有日本、德国,其中日本是目前劳动年龄人口比例最低的国家;法国、英国、加拿大和美国则大体平衡或略有上升态势,加拿大目前还是这些发达国家中劳动年龄人口比例最高的国家,其2012年水平仅次于中国与俄罗斯,分别低了4个多百分点和2个多百分点。综合来看,虽然人口老龄化与劳动年龄人口比例变化趋势之间并不存在明确对应关系,但从相对水平上看,二者之间大体上有一定的反向对应关系。

再看抚养率及其变化状况。图4和图5分别反映了金砖五国和工业六国自1960年以来,包括少儿和老人在内的总抚养率变化状况。从中可以看出,包括中国在内的金砖五国以及人口老龄化较轻的加拿大、美国,其抚养率总体上都呈

下降趋势,英国、法国均是微降,而日本和德国则是微升,其中日本呈 W 型微升。如果从最近 20 年的情况看,只有人口老龄化程度最为严重的日本和德国总抚养率呈明显上升趋势,其中日本比德国上升速度更为显著。结合人口老龄化状况看,总抚养率是否会上升,取决于人口老龄化的阶段与程度。只有人口老龄化非常严重的老龄社会,总抚养率才会出现明显加重趋势,如日本和德国。

实质上,总抚养率变化取决于少儿抚养率和老年抚养率两方面变化的综合结果。中国目前尚未进入总抚养率上升轨道,其重要原因即在于少儿抚养率的持续快速下降,对冲了老年抚养率的持续稳步上升。对照其他国家的情况,可以看出中国面临的突出问题。

如图 6 所示,在金砖五国中,中国老年抚养率虽然比高收入国家——俄罗斯低不少,但比其他三个国家都要高,这正好与人口老龄化状况大体对应。进一步结合图 7 中的少儿抚养率变化趋势可以看出,中国少儿抚养率在金砖五国中下降得最快。对照出生率数据则可以发现,这其实正是中国出生率不断下降,并且已经下降到了历史性低水平的结果。从 2009 年开始,中国出生率甚至已经低于开始缓慢上升的俄罗斯出生率,进而在金砖五国中处于最低出生率水平。这其中暗含的潜在风险,值得国家决策高层高度关注。

与工业六国的比较还可以进一步说明上述担忧。如图 8 所示,中国老年抚养率远低于这些发达国家,但上升趋势非常显著,尽管没有人口老龄化最为严重的日本上升得那么快。进一步比较少儿抚养率,如图 9 所示,中国少儿抚养率下

降得比几个发达国家都快得很多,最近几年中国少儿抚养率水平甚至已经低于美国、法国和英国。中国少儿抚养率的低水平,实质上是由出生率的低水平决定的。从发展经济学的角度看,抚养少儿相当于人力资本投资,如此低的少儿抚养率直接影响中国未来的人力资本状况。而迅速上升的老年抚养率则意味着社会负担的加重。两方面结合起来,可以看出中国人口结构面临的双重风险。

四、就业人口比例与经济抚养率的国际比较分析

中国人口老龄化并没有带来劳动年龄人口比例的下降,但确实带来了不断加重的老年抚养率。需要注意的是,以劳动年龄人口计算的抚养率只是一个理论值,由于劳动参与率和就业率的双重影响,真正反映社会抚养负担的应该是以就业人口为基数的经济抚养率^[6]指标。

与劳动年龄人口比例变化趋势明显不同,中国 15 岁及以上就业人口比例自 1990 年代以来呈明显下降趋势,这与大多数国家情况都不同。如图 10 所示,在金砖五国中,虽然印度的就业人口比例也略有下降,但下降程度没有中国大;其他三个国家则基本上处于波动中的大体平衡。在图 11 中,工业六国中只有日本情况跟中国类似,其他几个发达国家的就业人口比例基本上也都处于波动中的大体平衡,或者在波动中略有下降。综合来看,无论是与其他金砖国家,还是与工业六国相比,中国的就业人口比例虽最高,但下降较快。

与其他国家相比,中国相对较高的就业人口比例,直接影响到以就业人口为基数而计算出的经济抚养率。如图 12 和图 13 所示,无论是与其他金砖国家,还是与工业六国相比,自 1990 年以来中国的经济抚养率,虽是程度最低,但总体上

呈稳步下降态势。这样,如果与同期人口抚养率相比,中国的经济抚养率似乎更为乐观。但是,如果进一步分别来看老年经济抚养率和少儿经济抚养率状况,其中的问题便会突显出来。

图 14 和图 15 分别反映了金砖五国和工业六国的老年经济抚养率情况。从中可以看出,自 1990 年以来,中国的老年经济抚养率在金砖五国中虽然一直远低于俄罗斯,但仍然属于比较高的,只是近几年才略低于南非,原因在于南非近几年的增长更快,而中国一直呈稳步增长态势。从绝对水平上看,中国的老年经济抚养率则一直远低于工业六国,但从增长趋势上看,中国是略快于美国、加拿大和英国,而略低于德国和法国,远低于日本。实质上,相对于俄罗斯和 G6 等高收入国家,中国较低的老年经济抚养率水平,主要得益于较高的就业人口比例。但中国事实上存在着数量不小的就业不足 (Underemployment) 农民,这意味着中国的老年经济抚养率被严重低估了,同时还意味着支撑中国养老的经济水平是较低的。

再看 1990 年以来的少儿经济抚养率。如图 16 所示,在金砖五国中,中国和俄罗斯两国的总体趋势差不多,且都处于最低水平,2012 年比次低的巴西,差不多低了 10 个百分点。各国大体上都呈下降趋势,但中国和俄罗斯近些年的下降速度已经比较平缓。相比于工业六国,中国少儿经济抚养率则呈快速下降状态,没有一个顶级发达国家的下降速度是超过中国的。从 1991 年到 2012 年,中国少儿经济抚养率从 38.89% 降至 26.45%,下降了 12 个多百分点,而发达国家中下降速度最快的加拿大同期则下降了 8 个多百分点。到 2012 年,中国少儿经济抚养率比法国、美国和英国分别低了约 10 个、7 个和 4 个百分点,略低于加拿大,仅比人口老龄化最为严重的日本和德国高 3 个多百分点。因此,无论是相对于工业六国,还是其他金砖国家,中国的少儿经济抚养率都是比较低的,这如果从短期社会负担角度看,似乎是有利的一面;但如果从人力资本投资等长远角度看,则是非常不利的一面,因为它意味着中国未来的劳动年龄人口的严重缺乏。

五、结语与启示

按照 65 岁及以上人口占总人口比例超过 7% 的国际新标准,中国自 2001 年进入“老龄化社会”;此后,老龄人口比例一直在持续稳步上升。在世界各国日益追求包容性发展的今天,如何客观理性地研判中国人口结构变化及其引发的相关问题,不仅事关日渐庞大的老龄人口及其家庭的民生保障,也关系到中国未来发展战略抉择与公共政策改革的方向。

根据世界银行 WDI 数据库提供的 50 多年统一口径的国别数据,无论是与其他金砖国家,还是与工业六国相比,中国都过早地进入了“老龄化社会”,因而具有它们都未曾有过的“未富先老”特征。也正因为如此,中国人口老龄化问题显得更为棘手,也更需要尽早积极应对。根据国际比较分析结果,无论是从 50 多年长期看,还是从近 10 年短期看,中国劳动年龄人口比例都呈明显上升趋势。但是,以劳动年龄人口为基数而计算的中国人口抚养率,则因少儿抚养率的持续快速下降对冲了老年抚养率的持续稳步上升而并未进入上升轨道。

与劳动年龄人口比例不同,自 1990 年以来,无论是与其他金砖国家,还是与工业六国相比,中国的就业人口比例都是最高的,但下降比较快,因而以就业人口为基数而计算的经济抚养率,虽然程度最低,但总体呈稳步下降态势,其原因

则在于少儿经济抚养率的快速下降抵消了老年经济抚养率的稳步增加。

进一步而言,老年抚养率的持续稳步上升对应的是社会负担的不断增加,而少儿抚养率的快速下降对应的则是人力资本投资水平的下降。客观地讲,中国改革开放三十多年的经济发展奇迹与综合国力的巨大提升,在很大程度上是得益于中国人力资源与资本的庞大规模与不断增长。因此,中国人口结构的上述变化,实质上意味着中国面临着老年抚养负担持续稳步上升和未来人力资本、人力资本严重缺乏的双重社会风险。

为了应对持续增加的老年抚养负担,中国应该继续加强教育培训、医疗卫生等人力资本有效投资,通过提高劳动者素质和技能,提升社会整体的劳动生产率水平,进而增强就业人口的社会负担承受能力;对于不断下降的少儿抚养率背后隐藏的人力资本与资本缺失风险,则应考虑进一步调整人口生育政策,比如全面放开二胎政策^[7]甚至更进一步,这既是应对人口结构恶化的战略需要,同时亦有助于预防日渐增多的失独家庭^[8]等突出的社会问题。

注释:

[1] Ganesh Rauniyar & Ravi Kanbur, "Inclusive Growth and Inclusive Development: A Review and Synthesis of Asian Development Bank Literature", <http://www.adb.org/sites/default/files/evaluation-document/35885/files/op8-inclusive-growth-development.pdf>, 2009; 高传胜:《论包容性发展的理论内核》,《南京大学学报(哲学人文社会科学版)》2012年第1期。

[2] 田雪原:《人口大国的希望:中国人口转变的理论与实践》,北京:社会科学文献出版社,2011年。

[3] 金砖五国(BRICS),即巴西(Brazil)、俄罗斯(Russia)、印度(India)、中国(China)和南非(South Africa);按照世界银行基于人均国民总收入(GNI)的分类标准,目前俄罗斯属于高收入国家(HIC),巴西、中国和南非都属于中等偏上收入国家(UMIC),印度属于中等偏下收入国家(LMIC)。

[4] G6,即世界上工业化水平最高的六个发达国家,包括美国、日本、德国、英国、法国和加拿大。

[5] 抚养率是低于15岁和超过64岁的人口占劳动年龄人口(15-64岁)的比率,通常以百分比表示,它等于老人抚养率与少儿抚养率之和。

[6] 经济抚养率是指低于15岁和高于64岁的人口占实际就业人口的比率,通常以百分比表示,它等于老人经济抚养率与少儿经济抚养率之和。

[7] 易富贤:《大国空巢——走入歧途的中国计划生育》,北京:中国发展出版社,2013年;蔡昉:《中国或在2年左右全部放开二胎》,<http://msn.people.com.cn/n/2014/1017/c242548-25856065.html>, 2014年10月17日。

[8] 苏向东:《中国“失独家庭”之痛谁来抚慰》,http://www.china.com.cn/news/node_7163662.htm, 2012年7月30日。

[责任编辑:书缘]