

# 应对人口老龄化的财政政策选择

■ 姚玉祥<sup>1</sup> 段炳德<sup>2</sup>

**摘要：**当前，我国人口老龄化正处于加速推进阶段，老年人口数量持续攀升，推动养老服务需求不断上涨。我国老年人口规模巨大，高居世界首位。预计到本世纪末，我国人口老龄化水平将达到 31.7%，进化为一个“超老龄化社会”，届时人口老龄化问题将异常严峻。针对人口老龄化发展趋势，公共财政需未雨绸缪。

**关键词：**人口老龄化 财政政策

## 一、人口老龄化背景下我国公共财政面临的挑战

养老服务具有准公共品性质，一方面表现为非排他性，我国《老年人权益保障法》赋予了每个老年人享有基本养老服务、获取物质帮助、共享发展成果的权利，任何人都无权将老年人享有的该项权利排除在外；另一方面又具有竞争性，我国养老服务发展明显滞后于当前的人口老龄化进程，现有的养老服务难以满足广大老年群体的养老需求，一个老年人对养老服务的消费将会挤占其他老年人的消费数量，因而具有竞争性。养老服务的准公共品性质决定了我国政府需要加强养老服务的有效供给，保障老年群体的合法权益。为应对日趋严峻的人口老龄化形势，政府承担的支出责任在不断加重，政府背负着沉重的社会养老保障负担。现阶段，人口老龄化已经给我国公共财政带来了巨大挑战，具体表现为：

### （一）人口老龄化导致我国公共财政支出压力增大

伴随着我国人口老龄化进程的深入推进，人口老龄化问题日益尖锐。人口老龄化表现为老年人口占社会总人口的比重增加，老年人口数量急剧膨胀，老年抚养比持续攀升。当前，我国 65 岁老年人口数量已经接近 1.6 亿人，占总人口的比重达到 11.4%，老年人口规模位居世界首位。而随着我国退休人数的快速增长以及人口平均预期寿命的持续延长，越来越多的老年人对养老服务和医疗卫生服务的需求不断增长，政府用于养老金、医疗卫生服务等各方面的支出规模不断增加，给我国社会养老保障带来沉重负担，公共财政支出面临巨大压力。此外，人口老龄化加剧还导致我国政府财政支出中用于养老金、医疗卫生服务、长期护理等方面的支出比重不断提高，使得我国公共财政支出结构发生改变。

国家统计局数据显示，我

国 2017 年的财政支出规模已经达到 20.33 万亿元，是 2000 年的 12.79 倍。伴随着人口老龄化进程持续推进，我国社会保障支出规模不断上涨，由 2000 年的 1517.57 亿元上升至 2017 年的 24812 亿元，增长了 15.36 倍，约占全国财政支出的 8.2%。与此同时，我国城镇职工基本养老保险基金的支出规模及其支出占比不断增加，截止到 2017 年，该项支出已经达到 4.28 万亿元，约占全国财政支出总规模的 21%。而我国医疗卫生的支出规模及其支出占比同样呈现快速上升趋势，2017 年该项支出突破 1.4 万亿元，约占全国财政支出总规模的 7%。以上一系列数据表明，人口老龄化对我国公共财政支出无论从总量方面还是结构方面，都已经产生了巨大压力。

### （二）人口老龄化导致我国公共财政收入增长放缓

人口老龄化对劳动力市场形成持续冲击。我国劳动年龄人口占总人口的比重从上世纪 60

年代中期开始一直到 2010 年之前均处于上升阶段，持续释放的人口红利成为支撑我国经济改革开放以来高速增长的重要源泉。统计数据表明，1978-2010 年间，我国 GDP 年均增长率达到 9.9%，创造了改革开放以来中国经济持续高速增长的奇迹，快速增长的国民经济有效保障了我国公共财政收入的来源。然而自 2010 年起，我国劳动年龄人口占比逐渐进入拐点，比重持续下降，且从 2013 年开始我国劳动年龄人口的绝对数量也呈现出下降趋势，人口抚养比由下降转为提升，这意味着我国传统意义上的人口红利已经逐渐消失，劳动力有效供给出现短缺。

此外，根据经济学家莫迪利安尼提出的生命周期假说，年轻人工作时期倾向于将劳动收入用于投资和储蓄，而老年人则将年轻时期的储蓄用于各项养老消费，因此老年群体一般比年轻人具有更高的边际消费倾向和更低的边际储蓄倾向。理性消费者为实现其一生的效用最大化，必须合理安排各个阶段的消费与储蓄，使一生的总收入与消费支出相等。从生命周期理论假说来看，人口老龄化将使得老年人口数量占总人口数量的比重增加，而老年人对养老服务的消费需求更加强烈，劳动年龄人口用于赡养老年人口的养老支出增加，而可用于生产投资（储蓄）的比例将趋于下降，国民经济分配格局



将向老年群体倾斜，导致储蓄水平下降。因此，人口老龄化将对我国国民储蓄率产生负面影响，不利于长期资本积累。

由此看来，人口老龄化无论是对我国劳动力的有效供给还是对于长期资本积累，都将产生很大的负面冲击。劳动力与资本都是推动经济增长的基本要素，因此人口老龄化将会对我国国民经济增长产生不利影响。根据国家应对人口老龄化战略研究课题组的模拟预测结果显示，2011-2050 年间，人口老龄化将有可能导致我国潜在年均增长率降低 1.7%。人口老龄化对国民经济产生的负面冲击将会导致税基缩减，而在宏观税收负担保持稳定的情形下，税基缩减必将引发我国政府的财政收入减缓。事实上，国家统计局相关数据表明，我国财政收入增长速度从 2011 年开始已经呈现大幅度下滑趋势，由 2011 年的 25% 快速下降至 2017 年的 8.12%，人口老龄

化对我国财政收入的可持续性将构成挑战。

### （三）人口老龄化加剧我国公共财政收支失衡

如上所述，在我国人口老龄化发展态势不可逆转的现阶段，人口老龄化对我国公共财政收支将带来双重影响：一方面，不断加剧的人口老龄化导致人口红利消退，降低了我国劳动力的有效供给，同时还对我国长期资本积累产生负面冲击，削弱了经济发展的基础，从而降低了我国长期经济增长潜力，导致税基缩减，财政收入增速放缓；另一方面，人口老龄化使得我国老年人口规模不断增长，老年抚养比持续攀升，社会养老问题日趋尖锐，沉重的社会养老保障负担导致我国财政支出规模逐年扩大，财政支出压力不断加剧。与此同时，人口老龄化还深刻地影响了我国财政支出结构的变化。随着我国养老保障支出占比不断增加，政府财政资金可用于其他经

济领域的比重缩减,从而对我国国民经济发展带来不利影响。由此看来,人口老龄化加剧了我国公共财政收支失衡,强化了经济体系中的财政风险。根据国家统计局数据显示,2000年我国财政收支缺口约为2491亿元,而截止到2017年底,我国财政收支缺口已经突破3.07万亿元,财政收支缺口愈演愈烈。

## 二、应对人口老龄化的财政政策选择

财政是国家治理的基础和重要支柱,财政作为国家满足社会公共需求、推进基本公共服务均等化、弥补市场失灵的重要政策工具,可以为政府履行其法定职责提供强有力的资金保障。面对当前日趋严峻的人口老龄化形势,财政政策可以也应当发挥其应有的作用。

(一) 财政政策的调整应对社会养老形成正向激励

为应对不断加剧的人口老龄化形势,加强对我国现行相关财政政策的调整势在必行。人口老龄化背景下我国财政政策调整的基本取向为:财政政策调整应致力于形成对社会养老的正向激励,减轻公共财政支出压力,积极应对人口老龄化带来的负面冲击。例如,针对老年人专用的产品,应加大对其生产、销售与进口等环节所涉及的增值税、消费税、关税的税收优惠力度,实行

税收减免;对从事高新技术老年用品研发的企业,在企业所得税方面给予一定的税收优惠政策,减轻这类企业的税收负担;在个人所得税方面,不仅应当对老年人的劳动所得实行税收减免政策,增加老年人的收入水平以带动老年消费,还应加大对用于赡养老人方面的家庭支出给予必要的税前扣除,缓解家庭养老负担;对于养老机构从业人员从事养老服务取得的工资薪金和劳务所得,也应给予一定的个人所得税优惠待遇,促进养老服务质量的提升。

(二) 大力完善我国现行税制结构,择机开征社会保障税

当前我国社会保险基金在筹集、运营和管理等方面存在的问题日益凸显,以行政收费方式筹集社会保险基金导致资金筹集效率低下,且部门之间的碎片化管理方式弱化了社会保障功能,这一系列问题的存在不利于我国社会保险基金的保值与增值,因此现阶段推动我国社会保障“费”改“税”已经具备现实可行性与必要性。一方面,基于税收的强制性、无偿性与固定性三大特点,能够有效保证社会保障资金的来源,增强社会保障收入的可持续性,减轻政府的财政支出压力。另一方面,社会保障税能够实现社会保险基金收支分离,使得资金的使用得到有效监管,提高政府治理效率和质量。

(三) 财政政策应助力构建

和完善我国多支柱养老保障体系

《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》明确提出要逐步建立起基本养老保险与企业补充养老保险和职工个人储蓄性养老保险相结合的制度,实行国家、企业与个人三方共同负担的养老机制。这一改革目标本质上就是要构建多层次养老保障体系,即要使基本养老保险、企业年金和个人商业养老保险发展成为我国养老保障的三大支柱。经过几十年的改革与实践,当前我国政府主导的城镇职工和城乡居民基本养老保险制度正在逐步完善。然而,作为我国养老保障体系第二、三支柱的企业年金、个人商业保险则发展相对滞后。目前我国绝大多数企业还没有建立起年金制度,只有一些商业保险公司和其他一些金融机构自发开展个人商业养老保险业务。总体来看,我国多层次养老保障体系发展并不充分,三大支柱所占比重严重失衡。作为第一支柱的基本养老金约占养老金总量的78%,而作为第二、三支柱的企业年金、个人养老金分别仅占养老金总量的18%与4%。因此,当前加快发展第二、三支柱养老保障体系迫在眉睫,亟需从制度上进行创新与完善,制定一系列优惠政策以促进我国企业年金、职业年金和个人商业养老保险的发展,构建多层次社会保障体系。

结合我国养老保障体系建设以及财政税收政策情况,我国

补充性养老金制度的相关财税政策应当遵循以下几点原则：首先，税收递延机制设计应该兼具激励与公平，在领取个人商业保险阶段的税收负担不得高于缴费阶段所获取的税收优惠。而且不应应对税收递延人群作出限制，因为那些无需缴税或者缴税较低的群体从税收递延中获益较少，无法调动他们参与补充性商业养老保险的积极性。其次，税收优惠政策应采用限额制，不论收入高低都统一设定税收优惠额度。如果按照收入水平进行税收优惠，高收入群体的优惠力度较大，不利于发挥社会保障体系的收入再分配效应。税收优惠是支撑第三支柱个人养老金快速发展的有效激励措施，在一定程度上降低了个人养老储蓄的机会成本，极大地激励国民参与第三支柱的积极性，提高养老水平。最后，财政补贴力度应当向收入较低群体倾斜，扩大激励覆盖面，促进养老公平。

（四）财政政策要着力促进我国养老服务产业发展

近年来，我国各级政府借助税收优惠、财政补贴、专项转移支付等方式加大对养老服务产业的扶持力度，为我国养老产业发展创造了良好的政策环境，但是仍然存在一些不足：首先，支持我国养老产业发展的相关税收优惠政策缺乏系统性和协调性，大多散见于各地的政策法规中，不利于从整体上推动养老服务产

业发展。其次，我国财税政策对公立与民办养老机构的扶持带有鲜明的二元性质。税收优惠政策侧重于扶持公立及非营利养老机构，而民办养老机构能够享受的优惠政策较少，相关财税政策有待进一步完善。再次，现阶段的财税政策未能有效激励多元化主体参与到养老服务业中去，当前迫切需要形成以政府为主导、社会力量广泛参与的多元化、多层次的养老服务体系，迫切需要健全和完善能够有效促进我国养老服务产业发展壮大的财税政策。最后，政府对我国不同地区养老服务产业的财政投入结构不合理。当前我国针对养老服务产业发展的财政投入大多集中在城镇地区，而农村地区的财政投入相对不足，导致我国农村地区的养老产业发展严重滞后。

为此，当前我国政府应当规范和完善财政补贴和税收优惠等相关制度，加大对民办养老服务机构的财政优惠力度，破除财政税收等政策在促进养老产业上的公私二元结构，鼓励和引导更多社会资本参与到养老服务中去，促进我国养老服务产业多元化发展。中央政府应建立扶持农村等偏远地区养老服务产业发展专项资金，加强和完善地方养老服务的财政专项转移支付制度，增加政府购买数量，确保财政资金向农村等偏远地区低收入群体倾斜，缩小不同地区的养老服务发展差距。同时要转变政府

对养老服务产业的财政投入方式，养老服务作为准公共品，可以大力推动 PPP 模式在养老产业中的运用，充分发挥财政资金四两拨千斤的作用，有效减轻政府的财政支出压力，促进城乡与地区之间养老服务均等化目标的实现。■

#### 参考文献：

- [1] 付伯颖. 人口老龄化背景下公共财政政策的选择 [J]. 地方财政研究, 2008, (10).
- [2] 龚峰, 余锦亮. 人口老龄化、税收负担与财政可持续 [J]. 经济研究, 2015, (8).
- [3] 胡鞍钢, 刘生龙, 马振国. 人口老龄化、人口增长与经济增长——来自中国省际面板数据的实证证据 [J]. 人口研究, 2012, (3).
- [4] 李志宏. 国家应对人口老龄化战略研究总报告 [J]. 老龄科学研究, 2015, (3).
- [5] 田雪原. 人口老龄化与“中等收入陷阱” [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2013.
- [6] 田雪原. 人口老龄化与养老保险体制创新 [J]. 人口学刊, 2014, (1).
- [7] 杨雪, 侯力. 我国人口老龄化对经济社会的宏观和微观影响研究 [J]. 人口学刊, 2011, (4).
- [8] 杨晓慧. 促进我国养老服务产业发展的财税政策研究 [J]. 山东财经大学硕士学位论文, 2016.
- [9] 张桂莲, 王永莲. 中国人口老龄化对经济发展的影响分析 [J]. 人口学刊, 2010, (5).

（作者单位：1. 中国社会科学院研究生院；2. 国务院发展研究中心）

责任编辑：张莉莉