

人口老龄化的影响及治理对策

——以韩国为例

沈铭辉

【摘要】人口老龄化趋势不仅降低了韩国劳动供给能力，而且降低了社会总需求，加大了韩国政府财政负担。为了应对老龄化趋势，韩国成立专门机构负责研究和制定老龄化相关法律，不断完善养老保障制度体系。韩国应对老龄化问题的经验，给正在快速步入老龄化社会的中国以很好的借鉴。

【关键词】韩国 老龄化社会保障 人口结构 【中图分类号】C924.21 【文献标识码】A



人口老龄化是人口再生产规律作用的结果，也是人口发生结构性转变之后的必然趋势。随着东亚经济崛起，东亚国家逐渐面临着老龄化的社会问题，韩国就是其中的一个典型代表。多年来韩国在应对低生育及老龄化方面做过不少政策尝试与探索，值得借鉴。

韩国人口老龄化挑战

低增长、低出生率与人口老龄化是当前韩国经济社会发展面临的三大难题。特别是，人口老龄化已成为影响韩国经济社会发展的重大挑战。在过去的二十年间，韩国老龄人口占总人口的比重呈快速上升态势。根据韩国统计厅数据，2020年韩国老龄人口占总人口比重达到15.7%，老龄人口规模比2000年增长了473万人。如果按照当前韩国人口老龄化发展趋势，该国老龄人口的比重将在2040年达到33.9%，2065年则达到46.1%。

衡量一国人口老龄化程度，通常采用的指标是65岁以上人口占全国总人口数的比重。根据1956年联合国发表的《人口老龄化及其经济社会含义》提出的标准，如果一个国家的该指标达到7%—14%则被视为老龄化社会，达到14%—20%则被称为老龄社会，20%以上则被称为超老龄社会。2000年韩国65岁以上老年人口占总人口比例达到7.2%，标志其已经进入老龄化社会（见表1）。2018年韩国的老龄人口比重超过14%，即韩国从老龄化社会进入了老龄社会。预计到2025年，韩国的老龄人口比重将达到20.3%，这意味着韩国即将进入超老龄社会。

韩国不仅人口老龄化速度快，而且老龄人口中的高

龄化趋势也非常明显。2020年，65—74岁老年人口在总人口中所占的比重为5.1%，2065年将增加到9.1%；75—80岁高龄老年人口在总人口中所占比重从2020年的7%，将增加到2065年的16.5%。与此同时，韩国的人口老龄化也与出生率下降密切相关。自20世纪60年代以来，为了实现经济的快速起飞，韩国实行了长达30年的控制生育政策。但随着经济发展与生活水平提高，韩国的生育率出现断崖式下降。特别是经历1997年亚洲金融危机后，韩国总和生育率更是首次下降到1.5以下，从而跌入了“低生育率陷阱”。韩国人口快速老龄化、高龄化与“少子化”挑战不断加深，对韩国经济社会发展正在并将持续产生重大影响。

韩国政府应对老龄化的政策措施

日益严重的老龄化挑战，成为历届韩国政府高度重视的国民经济重大课题之一。第一，成立专门机构负责研究和制定人口政策。为了改变人口结构问题，2004年韩国开始实行奖励生育的人口政策。2005年6月韩国政府制定了《低生育、老龄化社会基本法》（见表2），并于同年9月成立直属于总统的“低生育及老龄社会委员会”，负责推行针对低生育及老龄社会的政策。在该委员会的运作下，韩国政府根据情况频繁修订和调整人口政策，出台法律法规，做出顶层设计和安排，积极应对低生育及老龄社会问题。

第二，完善养老保障制度体系。韩国政府先后颁布《育儿支援法案》《低生育及老龄社会基本计划》《老龄亲和产



业振兴法》等法律，并不断健全“国民年金制度”“退休年金制度”“个人年金制度”等，完善养老保障制度体系，从法律制度层面为老年人提供保障。1999年，韩国基本实现国民年金制度对目标人口的全覆盖，国民可根据《国民年金法》享受国民年金制度。该制度从设计上注重让老年人维持退休前的生活质量，避免退休后生活水平下降。韩国三次修订国民年金制度，不断弥补国民年金制度的漏洞，完善资金拨付和管理制度，为老龄人口提供更加有力的资金支持，提升收入再分配功能。2007年，韩国设立“基础老龄年金制度”，为低收入和家庭财产少的老龄人口发放生活补助。除此之外，韩国还建立“住宅年金制度”，根据该制度老年人可以通过抵押住宅，每月领取养老金，在一定程度上减少了老龄人口的贫困现象。

第三，提高财政投入，改善老龄人口福利。根据《低生育、老龄化社会基本法》规定，韩国从2006年开始每五年制定《低生育及老龄化社会基本计划》，至今已出台三次基本计划。根据最新版的《低生育及老龄化社会基本计划试行方案（2016—2020年）》，韩国每年需增加财政资金用于提高生育率，并改善老年人的生活条件。老龄人口专项财政资金的长期投入有助于提高老年人在居住、医疗和养老方面的社会福利待遇。

第四，推动老年人就业，保障老龄人口就业权益。随着平均寿命不断延长，韩国老年人拥有劳动能力的时间也相应延长。不少老年人虽然有较强的就业愿望，但社会上缺少合适的工作岗位。韩国政府不断推出新的法律法规，推动老年人再就业。1991年，韩国制定了《老年人就业促进法》，规定企业有义务雇佣员工至60岁。为了避免社会对老年人的歧视，韩国政府明确要求中央和地方政府以及国有事业单位的一些岗位必须雇佣老年人，而且雇佣比例由3%上调至6%，适用企业对象也由规模以上企业扩大至大中小型企业。2013年韩国国会通过了一项法律修正案，该修正案明确提出要严惩强迫职工提前退休的企业。这些政策保障了老年人的正当就业权益，一定程度上避免了老龄劳动力的浪费与闲置，推动了老龄人口的就业与再就业。

第五，全国范围内推行生育奖励。随着老龄化程度的加深，韩国于1994年放弃实施了30年的控制生育政策，

并自2004年开始转而实行奖励生育政策，将人口政策重心转向优化人口结构、提高人口素质。2005年，韩国政府首次投入30.5万亿韩元资金全面实行奖励生育政策，具体包括向多子女家庭给予不同程度的补贴；对多子女家庭提供购买或租赁住宅的优先权；由国家全额负担产妇因产假发生的经济损失；为双职工夫妇提供夜间保育服务；在全国幼儿园推行全天制等。2010年韩国进一步扩大该政策，不仅加强了财政补贴力度，也补充和完善失业保险制度，确保女性员工的权益。2016年韩国将关注对象扩大至青年就业和新婚夫妇等群体，因为帮助解决年轻人就业及住房问题将有助于从源头上防止低生育率现象的发生。2016年韩国出台新的应对老龄化政策：韩国政府向青年提供就业培训，促进大学生就业和创业；

表1 中韩步入老龄化社会与老龄社会时间表

	韩国	中国
步入老龄化社会的时间	2000年	2001年
步入老龄社会的时间	2018年	2026年
老龄化社会转向老龄社会的所需时间	18年	25年
步入老龄化社会时的人均GDP	12260美元	1053美元

资料来源：韩国统计厅，中国国家统计局

表2 人口老龄化对中韩两国的影响及老龄化政策比较

	韩国	中国
老龄化对经济的影响	① 劳动供给能力显著下降 ② 社会总需求大幅下降 ③ 加大了韩国政府财政负担	① 影响劳动力资源总量供给 ② 削弱经济增长动能 ③ 对经济增速产生影响
老龄化政策	《低生育、老龄化社会基本法》 《养老政策五年计划》 《老龄亲和产业振兴法》	《中国老龄事业发展规划》 《社会养老服务体系建设规划》

表3 中韩养老保险制度比较

	韩国	中国
相同点	① 优先发展经济，后保障国民福利 ② 养老模式制定上均采用现收现付制与积累制的混合制形式	
不同点	制度结构	主要由新型农村养老保险、城市居民养老保险、城镇职工养老保险等构成
	覆盖范围	实现制度和人员的全覆盖
	保险费率	较高

为新婚夫妇提供各种优惠信贷政策，并面向新婚夫妇提供优惠住房政策；向怀孕或哺乳期妇女提供减免医疗费用待遇，对产妇和育儿妇女提供各种资金补贴等。

韩国政府应对老龄化对策对中国的启示

第一，加强老龄化政策顶层设计。为应对老龄化趋势，韩国政府把老龄工作纳入国家整体发展规划，设立直属于总统的老龄化政策管理机构，建立了一整套应对老龄社会的战略体系。中国可借鉴韩国经验，将碎片化的老龄化相关公共政策和管理体系重构为具有中国特色的老龄化政策体系。1999年我国成立了全国老龄工作委员会，负责研究老龄事业发展战略，陆续出台了《中国老龄事业发展规划“十一五”规划》等一系列老龄政策文件。未来有必要继续推进改革，通过修订法律进一步保障老年人权益，确保老年人社会财富分配权、机会享有权、老龄社会参与发展权等。

第二，完善中国老年人社会保障制度（见表3）。优化政府职责体系和组织结构，推进政府治理体系和治理能力现代化，是做好老年人社会保障工作的基础。我国自2016年开始试点尝试开展长期护理保险制度，但仍存在筹资来源有限、护理服务供给不足以及评估和服务标准体系不健全等问题。有必要不断完善对失能人员的相关政策和补贴，健全统筹城乡、可持续的基本养老保险制度和基本医疗保险制度，有计划有步骤地建立覆盖全国的长期照护保险制度，通过制度保障老年人基本生活，构建老年人公平享受的基本社会福利系统。我国应大力发展社区养老模式，鼓励社会力量进入社区居家养老领域，增强城乡社区居家养老服务的供给能力，建立全方位、综合性老龄人口保障体系。

第三，延长退休年龄势在必行。当前中国男性退休年龄为60岁，而女性一般为55岁。随着平均寿命的延长，老年人继续参与工作的意愿增强。老年人较早退休不仅增加国家养老负担，也造成人力资源的浪费。我国有必要对现行的退休制度进行改革，调整退休年龄，修订养老金制度。实施延迟退休制度、延长个体生命周期中的劳动年限，可以提升生命价值的社会供给宽度，而修订

养老金制度、推迟个人领取养老金时间，可以缓解人口负增长时代财政负担。需要注意的是，这些改革措施需要结合国情，不能采取“一刀切”的方法，应广泛听取相关利益方意见，可以借鉴韩国的弹性退休制度，针对不同职业和不同工作岗位采取灵活办法。

第四，健全老年人就业政策。过去，中国人口基数多而且增长速度较快，劳动力相对充足，部分用人单位在招聘时采取苛刻的年龄限制措施，即使未到退休年龄，也存在要求达到一定年龄的职工离开工作岗位或者提前退休等现象。随着人口老龄化趋势，这种年龄歧视行为会造成大量人才浪费，很多中老年劳动力处于闲置状态。可以借鉴韩国的做法，从政策角度合理配置和利用老年劳动力资源，禁止企业的年龄歧视做法，不得在招聘员工时设定苛刻的年龄限制，确保中高年龄人群工作的合法权益不受侵害。企业可以根据老龄职工的实际劳动能力，灵活调整工作岗位与工作时间，安排老龄职工从事体力要求相对低且充分运用老龄职工工作经验的工作。

第五，逐步实行奖励生育政策。中国曾通过控制人口过快增长实现了人口再生产类型的转变，随后以人的全面发展统筹解决人口问题，为经济和社会可持续发展创造良好条件。尽管这些政策的具体解决对象与当前状况有很大不同，但归结起来有一个共同点：即纠正人口不均衡发展态势。有必要将“人口均衡”作为人口发展的目标，站在国家长期发展的战略高度，建设“人口均衡型”国家。我国应推行优化生育政策，注重提高人口质量，改善人口年龄结构，提升人力资源水平。韩国通过给予育儿补贴的形式鼓励生育，但目前我国尚未实行全国性的生育鼓励政策，还停留在碎片化的政策层面，尚未达到制度化程度。面对生育政策转型的需要，与“鼓励生育”相配套的制度设计应适时重构。有必要适时将鼓励生育的建议和倡议转化为法律明文规定的形式固化奖励制度，明确奖励的实质内容以及程序内容。（作者为中国社会科学院亚太与全球战略研究院研究员；中国社会科学院亚太与全球战略研究院副研究员李天国对本文亦有贡献）【注：本文系国家社会科学基金重大项目“东北亚命运共同体构建：中国的思想引领与行动”（项目编号：18ZDA129）的阶段性成果】责编/贾娜 美编/陈琳