

国外关于应对人口老龄化的观点及措施简介

王 仲

(辽宁省人口情报中心, 辽宁 沈阳 110015)

摘 要: 本文从理论和实践两个方面介绍了国外关于应对人口老龄化的政策以及措施, 指出人口老龄化政策关键要适合本国的实际情况, 才能起到好的效果。

关键词: 人口老龄化; 社会保障; 退休年龄; 养老金; 移民

中图分类号: C913.6 文献标识码: A 文章编号: 1007-0672(2007)05-0075-05 收稿日期: 2007-04-16

作者简介: 王仲(1968-), 男, 辽宁辽阳人, 辽宁人口情报中心助理研究员, 研究方向: 老年人口。

人口老龄化是世界发展的大趋势, 各国无论是政府还是学术界都非常重视, 从上个世纪的七八十年代开始, 有关人口老龄化的论文及观点层出不穷, 为了应对越来越严重的人口老龄化形势, 各国所采取的措施也日益丰富, 为了进一步对人口老龄化的观点有一个明确的认识, 以利于更好地应对我国的人口老龄化趋势, 现对国外有关人口老龄化的观点及做法作一综合性的整理与评述。

总的说来, 国际社会及其他国家应对人口老龄化的措施有以下几个方法。

一、社会保障

世界银行认为: 预算赤字居高不下是养老金困境的症结所在。多重支柱的设计方案能更好地解决不同养老金体制面对的不同风险, 它既融合维持最低生活标准的公共部分, 又包含私人管理和私人筹资的部分。(1) 无职工缴费的养老金计划(即“零支柱”), 提供最低限度的保障(全民或社会养老金形式); (2) “第一支柱” 缴费制度, 与不同收入水平挂钩, 可替代部分收入; (3) 强制性“第二支柱”, 基本上是个人的储蓄账户, 但能通过不同方式构建; (4) 自愿性的“第三支柱”安排, 可以采取多种形式(个人、雇主资助、固定待遇及固定缴费), 但基本上是灵活和自觉的; (5) 非正式的家庭之间或隔代之间对老年人的经济或非经济援助, 包括获得医疗和住房方面的资助。一种养老金制度纳入上述要素越多, 就越能通过多种方式更有效地发放退休金。经济合作与发展组织提出了规范养老金制度的6项原则: 有效的规范与监督机制; 建立养老金专项计划和基金; 履行财

政和保险承诺; 对资金进行有效管理; 确保参加养老金制度人员和受益人的权益以及政府部门的监督。

投资互助型养老保险制度已经成为大多数国家实行的养老保险模式。第一、这是一种由社会共同负担、社会共享的养老金模式, 每一个工薪劳动者和未在职的普通公民, 都属于社会保险的参加者或保险对象。第二、对被保险人的养老金规定了一定的层次性, 一是普通养老金, 每一个老年人都有权利享受; 二是雇员退休金, 企业和雇员只要按规定交纳保险费, 达到法定的退休年龄后, 可享受雇员退休金待遇; 三是企业补充退休金, 是企业为保证退休职工享受到更高水平的待遇而实行的退休金待遇。

美国与瑞典、新加坡三国的养老保障制度是投保资助型、全民福利型及强制储蓄型三种养老保障体制的典型代表。养老保险覆盖率基本上都在90%以上, 保险对象是全体公民, 保险范围也很广, 是社会统一养老保险, 实行多层次社会保障制度。以确保每位公民晚年在基本生活保障的基础上, 能过上质量较高的生活。

美国属于“现收现付”制。即当纳税人工作时, 雇主和员工拿出工资的12.4%的社保税(雇主和员工各支付6.2%)用于支付退休人员的退休金、以及需要社会提供保障的残疾金、遗属遗孤抚恤金(上述几项即为美国的“社保金”)。预计到2018年, 这部分税收将不足以支付社保金, 其资产将在2041年消耗殆尽。在不到40年的时间内, 该体系的收入将只能补偿其支出的73%, 而且其缺口在以后还会继续加大。2005年开始把雇员交纳的2%的社保税转移到

中国学术期刊(光盘版)电子杂志社编者注: 本文标题、目录及正文中的“国外”均应改为“境外”。

“个人投资基金账户”,由个人控制。个人原来缴纳的其余4.2%和雇主负担的那部分社保税仍按原渠道用于支付社保金。美国退休后养老的资金主要来自三个方面,即个人积蓄和投资收益、退休金以及社会保险收入。对于老年人来说,最重要是社会保险中的医疗照顾计划。在社会保险网的保护下,老年人的养老、治病和送终问题基本上得到了解决。

德国为了弥补现收现支模式的缺陷,1999年改革方案中提出加大资本积累模式的份额,即可以在企业补充保险和个人人寿保险中采用部分资本积累模式。德国养老保险费率和养老金水平较高。改革法中试图降低过高的养老金水平,在养老金计算公式中加入人口发展因子,为保证养老金水平下降的适度性,以“养老金水平保障条款”来保证标准养老金水平。

瑞典早在上世纪50年代便建立起了完善的社会养老制度。通过发放基本养老金、住房补贴及省级地方政府提供的医疗保障和市级地方政府提供的社会服务保障为老人们服务。

中国香港除了加速推行强制性公积金计划,放宽发放综援、高龄津贴及伤残津贴的准则,为经济困窘的老人提供财务方面的帮助外,还计划为有需要的长者制订可持续的经济支援制度。成立了解决老人问题的安老委员会,协助长者选择回内地养老。

黎巴嫩政府从1998年开始实施了一系列老年人保障计划。核心是强调家庭应在精神和生活上充分关心老年人。同时,在全社会建立各种面向老年人的服务机制,为老年人的权益和晚年生活提供必要保障。

自从智利于20世纪80年代初率先利用私人储蓄计划来扶持公共养老金体系之后,拉美有12个国家开设了由私人企业管理的养老账户。老年人优先是巴西老年人政策的主要指导原则之一,也是落实得最好的一项规定。全国所有政府办事部门及公共服务行业窗口都有提示,甚至为老年人设立优先窗口。所有老年人都有权享有政府提供的最低生活保障,地方政府也有各自针对老年人的税收优惠。

二、养老方式

养老方式主要有三种:第一是国家养老,如养老院、福利院等;第二是社区服务;第三是家庭养老。

第二次世界大战后,完全由国家承办的社会福利和社会服务满足不了客观的需要,转而由社会和国家分担,于是社区服务在工业国家进一步发展。养

老方式也从机构养老向发挥家庭、社区功能方面回归,崇尚以社区为基础的照料理念,并建立了比较完善的居家老人服务体系。据悉,瑞士、挪威基本依靠社区服务养老,美国老年人在家养老的比例高达95%,荷兰为91.4%,日本更是高达96.9%。部分发展中国家,如墨西哥,也是如此。或者自组小团体,建造后现代老年之家。在德国和日本等国家,近年来还推出了针对居家老人的护理保险。法国已有900个地区制定了专门的社区服务计划。两年前,法国第戎附近的一个村庄创立了这个国家的首个两代人社区。在这里,一半居民是年轻夫妇,另一半则是老年人。要住在这里必须签署“睦邻友好”承诺。英国制定的一项支持社区料理的10年政策已经帮助许多老年人免于被送进收容院。“为社区服务”已成为英国学校教育和青少年教育计划中的组成部分。地方当局提倡“好邻居计划”,社区工作者已经把领取退休金的老年人组织起来进行互助。社区志愿服务人员定时探望老年人,并为他们担任顾问,提供咨询。

老年公寓是专供老人集中居住的、采用居家养老与社区服务相结合模式的住宅。与敬老院、福利院不同,它不属于社会福利设施,而是由社会投资并按市场化运作的商品住宅。从上世纪80年代起,老年公寓风行于欧美等经济发达国家,入住老年公寓的比例约为5%-6%左右。

无论是社区服务还是居家养老,首先要解决老年护理人员短缺的问题。德国在社区大力推行“劳动储蓄”和“时间储蓄”的“自助助老”制度。凡年满18岁的公民,利用工休日义务看护老人,可把助老的时间存入劳务档案中,到本人需要护理时,再把把这些“时间”提取出来,免费享受照顾。在日本目前拥有这类团体达300多个,发展较早而且开展情况较好。有的国家还建立了“日托中心”。

其次要解决的是适应老年人生活的衣食住行问题。设计师们正研制针对老年病的用具,他们在社区住宅设计中早就提出所谓“太阳系”的建筑格局,即以老人住宅为中心,在周边建设为老人服务的医疗、娱乐、学习、健身的设施。在芬兰赫尔辛基的一个社区,宽带把区内的总共8000位居民连接起来,人行道上没有任何可能绊倒年迈腿脚的裂缝。在罗马,独自生活的老年人可以安装报警装置。在英国和美国,老人日间医院把日常护理、家庭护理和医疗保健结合起来。在德国,一些老人住在一起,共同出钱雇用兼职护理人员。在美国、欧洲、日本和澳大利

亚,有需要的老人可以在家里得到一天24小时的护理。德国大学城里需要廉价住处的学生们搬到需要陪伴的老人家里,并帮助他们料理家务。

再次是规范服务内容。日本、德国的社区服务包括:做饭、料理家务、服侍饮食起居、采购、咨询、探望、陪同外出、出租轮椅、流动图书馆、游览、日间护理以及娱乐及康复治疗等各项老年人需要的服务项目。

同时,部分发展中国家的新兴中产阶级越来越多地求助于养老院,还有部分国家倡导由子女养老,如新加坡对与年迈父母住在一起的子女实行减税;父母有权把不履行赡养义务的子女告上法庭。在韩国,照顾父母的政府雇员可以得到购房贷款,每月还可以领到津贴。

中国香港特区建立了长者中心、长者支援服务队、综合家居照顾服务等机制,使他们能在熟悉的家庭和社区安享晚年。现时由政府资助的长者床位达二万七千个,私人经营的有四万多个。同时强调整个社会都要发扬敬老和扬孝精神,恢复、弘扬传统美德,为解决老人问题制订各项切实可行的经济、法律等措施。

三、推迟退休年龄

在工业化国家,解决老龄化问题的主要方法是推迟劳动人口的退休期,最好一直工作到超过法定的退休年龄。在欧洲,25年来,人们领取养老金的年头已经增长了将近一倍,而人们支付缴费的时间却缩短了将近25%。没有证据表明延长退休年龄会给就业带来不利影响。美国在1983年就通过法律要将退休年龄从65岁推迟到67岁,直到2000年才真正开始实施。2003年,年满65岁的职工将延长工作两个月;2004年,年满65岁的职工将延长工作4个月;如此直至2015年,退休年龄被延长到67岁。如果职工到了退休年岁还想继续工作,可以一边领取退休金,一边工作;也可以不领取退休金而继续工作到70岁,在这种情况下,每多工作一年,正式退休时将领取比正常退休高出约7%的退休金,目的是使养老金能节约地使用,同时延长缴费期。不过,这套在美国经济大萧条时期制定的社会保障体系仍然随着1960年代婴儿潮出生的人即将退休而面临破产的危险。另外,就业创新活动一直在进行,如对雇用和留用年龄在55岁以上的人员提供激励机制,改进工作条件以适应年龄需要等。

由于欧洲国家退休金普遍很高。许多人一到最低退休年龄就退休,工作时间的缩短和退休时间增

加的趋势一直在稳步推进,欧洲的某些公共或私人养老金计划已开始在职工50多岁时就为其支付退休金了。因此,退休年龄的提高会被许多人视为一种损失。统计显示,欧洲55岁到65岁的男性中,只有39%的人还在工作。德国的正式退休年龄是65岁,但目前实际退休者的平均年龄只有59岁。政府和社会的负担却越来越重,意大利国民生产总值的14%被养老金“吃”掉了。德国平均两个工作人员负担一个人的退休金;法国10个工作者负担4个人的养老金。30年后,德国每个工作者就要负担一个退休者,法国则将是10个工作者负担7个退休者。照现在的趋势发展下去,2050年欧洲养老金总额将占国民生产总值的51%。对策之一是减少退休金数额。奥地利通过法律,把退休金减少10%;德国和法国也正在酝酿类似举措。另一个办法是提高退休年龄。法国把退休前最低工作时间从37.5年提高到40年;意大利则考虑把最低工作年限提高5年;德国明年起也要实行提高退休年龄的措施。

日本提高领取养老金的年龄,既可缓解养老金支付的社会负担,也可使低龄的健康老人继续为经济发展作出贡献。但雇主们一般都乐以雇佣劳动产出率较高的青壮年劳动力,因为他们更能对经济产出作出贡献。

即便在就业率下降的国家中,老龄工人就业率仍较高,如冰岛、日本、挪威和瑞士。在其它一些国家,老龄工人就业率相对稳定,或者略有下降。但是,如果同投入的资源和设定的目标来比较,效果仍不突出。如提高退休年龄、严格提前退休和残疾资格条件、降低养老金待遇等,最多只能确保适度的就业增长,可是却对相关个人造成伤害,并使许多养老金领取者处于不稳定的状态。欧盟的一些成员国已经为此采取了措施,它们为工人提供1—5年的工作中断期、自由时间期或分阶段退休。德国和西班牙最近则正尝试实施几项分阶段或部分退休计划,其内容是允许老龄工人边从事非全日制工作边领取部分养老金。

加拿大公务员、公司职员等男、女退休年龄均为65岁,有建议将退休年龄提高到67-68岁。据1998年统计,全国有22.5万名已达退休年龄人员仍在继续工作。

芬兰在8年时间里,平均退休年龄提高了3岁,达到59岁。55~64岁人口的就业率从36%提高到了50%。

四、移民

移民是许多国家用来解决人口老龄化的重要举措。根据单程证计划从内地来港的移民,是香港人口增长的重要来源。为保证这部分人口的相对年轻化,香港严格执行单程证配额每天150个中,60个份额只限于持居留权证明书的子女。放宽内地专才和优才的入境条件,还制定政策吸引人才来港求学并最终留港定居。2003年10月起,香港推行资本投资者入境计划,吸引有财力在香港投资而无意亲自经营业务的人士。截至2004年底,总共411份申请获得批准。

在接收国外移民和难民时,优先“进口”更多年轻人尤其是青少年的政策,加拿大政府对此一直持积极态度。2000-2002年,加拿大每年吸纳20-22.6万移民(包括难民)。加拿大政府拟定的移民目标是:每年吸收的新移民占加拿大总人口的1%,即25-30万。

虽然移民对于解决严重的人口老龄化问题起到了一定的作用,但是许多国家也认识到它的不足之处,认为并不是长久之计。如德国认为;人口出生率下降并不是一代两代人就可以解决的问题。而且,外来移民生育观会很快就被德国同化,而德国社会有着根深蒂固的反对大家庭的观念。土耳其和其他国家的移民也倾向于接受德国每对夫妇平均1.3个孩子的标准。

澳大利亚也是如此,澳大利亚吸纳移民数量的近期目标订在每年15万人。而目前,每年移民的人数是大约11万人,其中包括永久居民和临时居住人口。澳大利亚所面临的问题,仅靠目前号召延后退休年龄等方法无法根本性予以解决,必须大力推动移民的增长。但有人认为年轻移民确能为澳洲社会做出贡献,但移民也会成为老年人,靠提高移民比例,将无助于解决老龄化问题。如要从根本上解决老龄化问题,必须有一个长期有效的吸引年轻移民的方案,而且不能让他们有家庭团聚或将父母也接到澳洲定居。

五、鼓励生育

解决人口老龄化最好的方法是增加人口自然出生率,因此,很多国家纷纷采取鼓励生育的措施。最近,西班牙政府决定每个劳动妇女的所有子女在3岁以前政府每月补助100欧元。另外,将实行每个家庭的二胎子女每年给予3000欧元的补助,第三胎补助6000欧元。

香港特区正在进行研究,探讨有关移民、退休及

生育的一些政策。为了鼓励生育,从2003-2004财政年度开始,香港统一“子女免税额”,改变过去那种第三至第九名子女的免税额少于头两名子女的做法。

中国台湾规定:凡生育二胎或以上的,每名新生儿子女预计可一次领取三或五万元新台币,预计当局每年支出30至60亿元新台币,还加强托儿服务等措施。采取相应措施,避免中低收入家庭生育多,高知识水准家庭不愿多生,造成生育率失衡的现象。台湾2001年平均每位育龄妇女的生育率只有1.4%,预期至2021年就会出现人口零增长。

加拿大政府尚未采纳对有较多孩子的家庭提供补助、鼓励生育的建议。新出生的人口主要来自亚洲、非洲、拉丁美洲的新移民家庭,特别是来自阿拉伯国家的新移民家庭。而来自欧洲的移民倾向于少生或不生孩子。联邦政府还未做出是否制止同性婚姻合法化的决策,有人认为允许同性婚姻登记,将加剧出生率的下降。

六、其他措施。

法律保证。世界上很多国家如美国、瑞典和新加坡都相继通过颁布相关法律确立了社会保障的法律地位,使之具有制度上的合法性,将其当成是政府应履行的一项职能,部门应尽的职责;国民也不再仅仅把享受社会保障当成一种补偿,更是把它作为自己一项正当的合法的权利,从而保证了社会保障制度的强制性和稳定性。

日本政府早在50年代末便开始通过立法来解决养老问题。1959年颁布了《国民年金法》,1963年推出了《老人福利法》,1982年出台了《老人保健法》,支撑起日本的老年人福利保障体系,2000年4月开始实行“看护保险制度”;还通过修改雇佣保险法推动高龄雇佣。

巴西法律规定政府应为老年人提供法律咨询,可是,虽然保护老年人权益的立法相当完备,但由于缺乏雄厚的经济基础支持,一些措施的实施尚不能完全落实。

积极的老年观。正如1996年在巴西召开的“人口老龄化——二十一世纪议程”国际研讨会发布的巴西宣言中指出的那样,“健康的老年人对于他们的家庭、社会及经济发展都是一种资源。”开发出来则利国利民,不加开发则易成包袱和负担。全社会和老年人本身都要树立一种积极的老年观,这样才能很好地应对人口老龄化的到来。

香港特区政府提倡长者享受积极和健康的晚

年,改善长者在社会的形象,积极建立长幼共融的社会环境。

墨西哥全国老年人协会向老年人提供多种服务,包括医疗、法律咨询,帮助60岁以上的老人获得免费乘坐交通工具的凭证,为老年人争取在2万多家商店中享受打折等,还致力于促进老年人运动项目的发展,现在已经在超过3000家企业中创造了超过2万个老年人就业岗位。此外,还在许多商业中心开辟了以老年人作为员工的为顾客打包的专区。通过再就业,老年人能获得平均每天70到150比索(约合7到15美元)的收入,改善了生活质量。

开办老年市场。在发达国家,伴随人口老龄化而来的“银色产业”已经有了显著的发展,形成了一系列新的经济增长点。美国人口普查局提供的资料表明:有50岁及以上人口的家庭消费需求占全美家庭消费需求量的42%以上,其可以任意支配的收入占全国的一半,而拥有金融资产的平均数则为全国的两倍多。1985年,美国60岁以上老人的消费,已形成销售额达8000亿美元的市场。日本1980年老年人消费额占消费市场的13%,日本厚生省于1986年成立了“银色产业振兴堂”,以开发满足老年人需求的产业,预计2000年时,日本老年人消费额将占消费市场的24%。目前日本60岁以上人口的家庭占消费者群体的比重为20%,2010年将达到35%。届时,日本老人消费额可形成7000亿美元的市场潜力。“银色产业”(又称“老年产业”或“老龄产业”)在海外已引起高度重视。

在精神消费上也是如此,原先以面向年轻人节目为主的日本BS数字电视最近积极调整经营方针,增加了很多面向中老年人的节目内容。将收视重点锁定生活闲暇相对较多的中老年人,增加一些介绍各地旅游观光的节目。

老年研究。除了现实的政策和措施外,很多国家还从理论上进行探讨,加强老年学研究。如美国从20世纪30年代就开展老年学研究,40年代国际老年学会成立,说明老年学很早就引起他们的重视。

政府统一规划。国际社会对政府参与到人口老龄事业中非常重视,《国际行动计划2002》要求各国制定三大优先政策:第一,老年人与发展优先;第二,老年人的健康与福利优先;第三,保持切实可行的支持环境优先。

美国联邦及州政府充分认识到老龄健康与高龄老人健康长寿的重要性,投入了十分可观的人力、物力,研究老龄健康与高龄老人健康长寿的影响因素与对策。美国于1995年以政府正式文件发布了“白宫老龄会议决议”,决定增加政府用于研究老龄健康机制、老年病、长期照料服务体系及高龄老人等弱势群体科研经费。

人口老龄化是全球共同面对的一个严峻课题,由于各国的社会制度、经济发展水平、历史、文化等诸多因素都存在着差异,所以执行的政策也有一定的不同,但是,我们可以从国外的一些做法中找出可借鉴之处,寻找出适合我国的办法,解决好我国的人口老龄化问题。✱

参考文献:

- [1]世界各国解决人口老龄化问题简介[DB/OL].新华网,2003-10-06.
- [2]杨琦,米红.中德两国人口老龄化水平与社会养老保障制度的比较研究[J].人口学刊,1999(6).
- [3]世界银行全球大规模养老金改革势在必行[N].东方早报,2005-05-26.
- [4]面对人口老龄化挑战:未来属于银发一族[DB/OL].新华网.
- [5]2005年亚洲及太平洋经济和社会调查报告[Z].
- [6]张桂霞,李玲.加拿大人口发展的空间差异与变化[J].世界地理研究,2004(6).
- [7]徐晓伊.美国人口老龄化对公众规划的影响[J].国外医学·社会医学分册,2004(3).
- [8]人口老龄化困扰欧洲[N].大公报,2003-12-17.
- [9]杰罗米·西格尔.中国经济增长与美国社保危机[J].新财经.
- [10]王桂新,林志宗.“人口老龄化”挑战下国外养老金制度改革模式及其借鉴[J].人口学刊.
- [11]老龄化:新世纪最重要的课题[N].参考消息,2005-02-01.
- [12]夕阳无限好,哪怕近黄昏[N].参考消息,2004-12-01.
- [13]张日松.美国解决老龄化问题的若干经验与启示[N].中国人口报,2005-06-18.

Introduction of Views and Methods on Population Ageing in Foreign Countries

WANG Zhong

(Liaoning Population Information Center, Shenyang 110015)

Abstract: The article introduce the policies and the methods on opulation ageing form theory to practice in foreign countries, Only must the population ageing policy be suit of the practice of the country, it can has a better result.

Key words: population ageing; security system; retirement age; pensiqn; population migration