



人口缩减，财政挑战增加

作者：[Benedict Clements](#)、[Kamil Dybczak](#) 和 [Mauricio Soto](#)

2015年10月27日

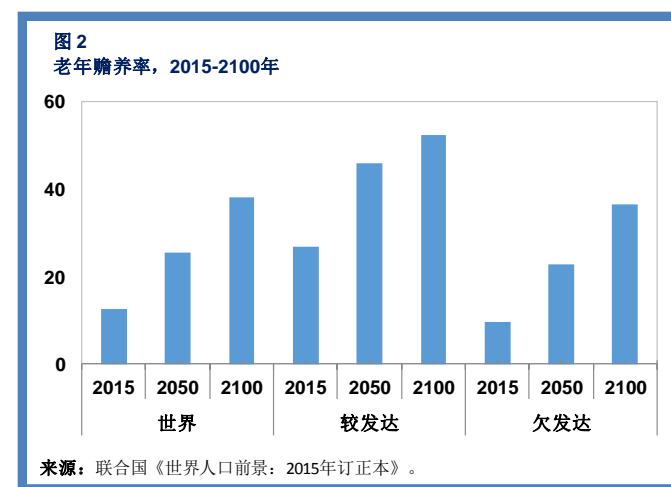
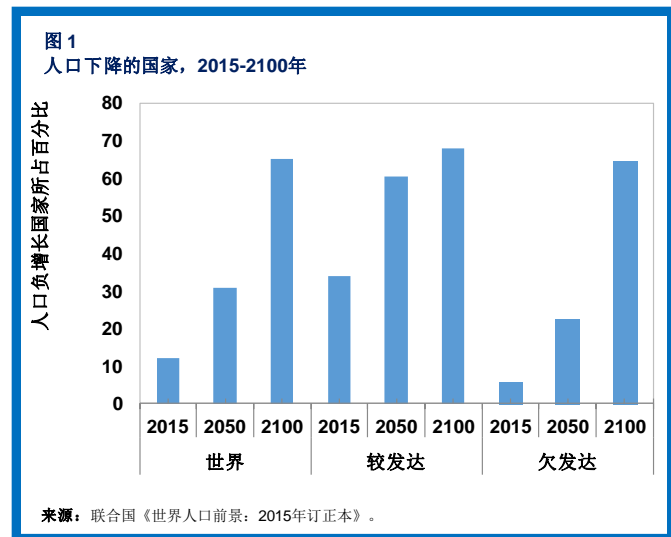
世界人口正在老龄化，在生育率下降和医疗水平改善的情况下，这并不足为奇。但是，许多国家正在经历比人口老龄化更严重的问题，即人口实际上在萎缩。这些人口的发展情况预示着严峻的财政挑战。各国（无论其处于何种经济发展程度）应如何应对这些挑战？

可能的结果是支出大幅增加

根据最近公布的联合国预测，到本世纪末，世界上约三分之二的国家会出现人口萎缩：近 70% 的较发达国家和 65% 左右的欠发达国家（图 1）。

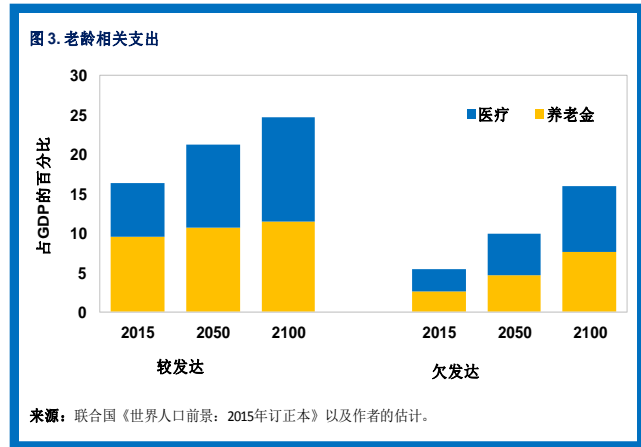
人口也将老龄化。对于整个世界而言，65 岁以上人口的比例将从当前的 12% 增加到 2100 年的 38%（图 2，该图显示了老年赡养率：65 岁及以上的人口占 15 至 64 岁人口的百分比）。

这两个因素（人口缩减和老龄化）将对公共财政带来压力。如果目前的政策保持不变，与年龄有关的计划（养老和医疗）支出将增加，而这些计划的费用增加将是惊人的。在较发达国家，到本世纪末，支出将达到 GDP 的 25%；在欠发达国家，支出将达到 GDP 的 16%（图 3）。其财政后果可能相当可怕：这样的支出增长可能会导致公共债务不可持续，需要大幅削减其他支出，或者不得不大幅增加税收，而这会抑制经济增长。



人口预测带来更多风险

在过去，人口学家往往低估了生育率和死亡率的下降。如果生育率和死亡率低于预期，则对财政变量的影响反而会更大。例如，生育率下降本身可（通过提高老年人与年轻人的比率）增加与年龄相关的支出，到本世纪末，较发达国家将因此而额外增加 GDP 的 8 个百分点，欠发达国家则将增加 4.5 个百分点。除此之外，还有任何超出预期的寿命延长所带来的财政影响。



但是，现在的政策变化可对以后产生很大影响

挑战如此严峻，要求采取多管齐下的方法，其中包括以下方面：

- 福利改革——从现在开始，但是逐步推进。这将使负担分摊到几代人身上，并减少政策逆转的风险。

其中最迫切的一个重点是控制医疗开支的增长，这方面的改革尚未达到养老金支出改革那样的程度。例如，如果人均医疗费用增长与人均 GDP 的增幅相符，我们估计，到 2100 年，这将使较发达国家的公共医疗支出减少 GDP 的 4.5 个百分点，欠发达国家的公共医疗支出则将减少 GDP 的 3 个百分点。各国可通过多种方式做到这一点：通过增加保险公司和服务供应商之间的竞争、改进供应商支付系统以控制成本、更加重视初级和预防医疗保健，并更有效地利用医疗信息技术。

另一项重要改革是提高退休年龄，以配合寿命延长带来的收益。在过去十年里，许多国家都提高了退休年龄；然而，提高退休年龄可能并不足以维持养老金制度。将退休年龄延长 5 年可能会帮助较发达国家和欠发达国家的养老金支出节省 GDP 的 2 个百分点左右。延长退休年龄的同时应保障对穷人的退休储蓄金充足，因为他们的寿命短于普通人群。

- 能够影响人口和劳动力市场（包括人口流动）的政策。提高生育率可以抵消人口老龄化，但经验表明，公共政策影响出生率的能力有限。

另一方面，增加从更年轻和欠发达经济体向较成熟的发达经济体的人口流动能够缓解支出压力，至少在移民退休前是如此。这个观点在一些欧洲国家得到采用，特别是在德国，那里正承受着难民不断涌入的压力。然而，增加移民不应被视为更加根本的福利改革的替代。

各国还可以考虑提高劳动力参与率的措施（特别是针对妇女和年长工人），以帮助减轻老龄化的影响：解决产权、继承权利以及财产所有权的差异问题；提高妇女追求某项职业、获得就业机会或开设银行账户的能力；并为妇女赋权，使其能够提起诉讼、签订合同并成为户主。此外，关键的是要消除财政抑制性措施，因为这可能会阻碍妇女参与劳动力市场，例如针对家庭征税，这会提高第二个赚钱者的边际税率。日本最近采用了这样的政策。

- 更好的税收制度和更有效的公共支出。许多国家将会发现其不可能完全抵消人口特征对年龄相关支出的影响。这些国家需要加强其税收制度，并提高除养老金和医疗外的公共支出计划的效率。

在税收方面，这可能包括扩大增值税的税基、加强对跨国公司的征税、更多地利用能源税收以使能源价格回归正常、考虑能源利用的环境成本和其他成本、更好地利用经常性财产税的机会，并加强依法纳税。

在支出方面，各国可通过减少能源补贴、改进公共投资管理并合理化公共部门工资支出（包括教育部门），从而提高效率。

总而言之，应对人口缩减带来的财政挑战需要大刀阔斧的改革，各国可能会选择不同的解决方案。尽管如此，各国迫切需要重新思考他们在长期内可以和不可以负担的问题。通过当前实施改革，各国可以更渐进和政治上可行的方式解决这些问题。



Benedict Clements 任基金组织财政事务部财政政策和监督处处长。他曾担任财政事务部支出政策处处长和西半球部部长，主导巴西和哥伦比亚国家工作队的工作。他发表了大量关于公共财政和宏观经济问题的文章。



Kamil Dybczak 任基金组织财政事务部的经济学家。他专注于评估公共支出政策的财政影响。在加入基金组织之前，他曾就职于欧洲联盟委员会、捷克国家银行和捷克财政部。他的研究领域包括公共财政、劳动力市场和人口老龄化。



Mauricio Soto 任基金组织财政事务部支出政策处的经济学家。他专注于评估社会支出计划的财政影响，并研究一系列其他的支出政策问题。在加入基金组织之前，他曾先后在波士顿学院退休研究中心和城市研究所担任社会保障问题研究员。他曾发表关于退休和劳动力市场的文章。