



中国财政科学研究院  
Chinese Academy of Fiscal Sciences

# 应对中国人口老龄化趋势的财政政策分析

许文  
2024年6月



**中国财政科学研究院**  
Chinese Academy of Fiscal Sciences

## 主要内容

- 一、人口老龄化趋势对财政可持续发展的影响
- 二、适应人口老龄化趋势的财政政策思路
- 三、相关政策建议



中国财政科学研究院  
Chinese Academy of Fiscal Sciences

# 一、人口老龄化趋势对财政可持续发展的影响

## ◆中国的人口老龄化、高龄化和少子化趋势

◇2023年，中国60周岁及以上人口占比达到21.1%，65岁及以上人口占比为15.4%。

◇ 2023年中国人口负增长208万人，人口出生率由2000年的14.03%下降到2023年的6.39%。



# 一、人口老龄化趋势对财政可持续发展的影响

## ◆人口老龄化对财政收入的影响

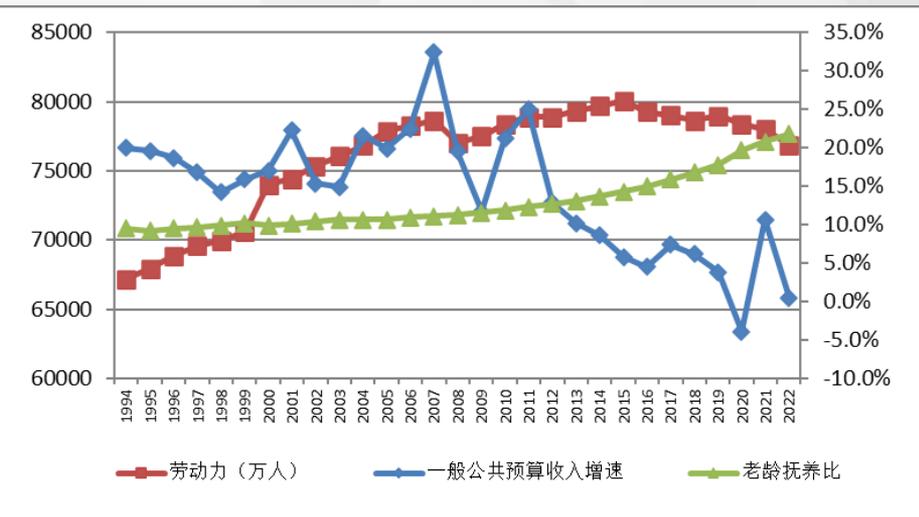
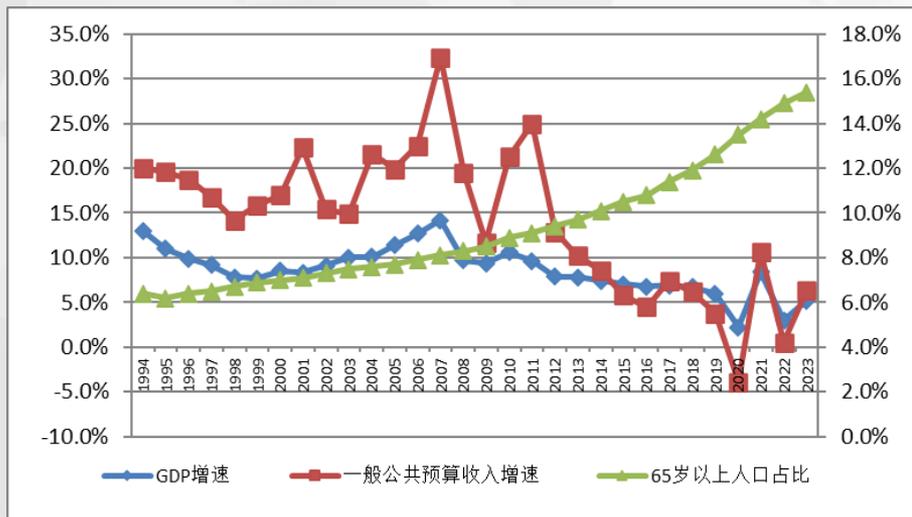
◇人口老龄化对财政收入的影响主要是通过对经济的影响来实现的，具体影响取决于劳动供给结构、居民储蓄倾向和消费等方面的变化。

◇人口老龄化对经济增长的影响在总体上是负面的，即消费水平提升幅度减弱，不利于劳动力和资本投入的增长。

◇人口老龄化对财政收入的影响在总体上也是负面的，导致财政收入增长放缓。



# 一、人口老龄化趋势对财政可持续发展的影响



1994-2023年人口老龄化与财政收入、经济增长的关系

1994-2022年劳动力数量、老年抚养比与财政收入增速的关系

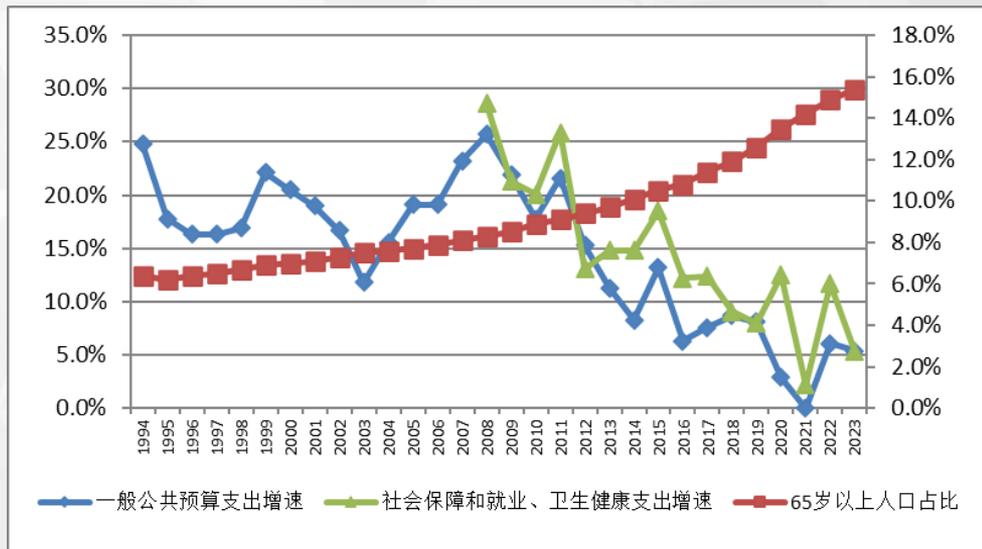


# 一、人口老龄化趋势对财政可持续发展的影响

## ◆人口老龄化对财政支出的影响

◇财政用于养老保险补助的支出水平将持续升高。2022年，财政对企业职工基本养老保险基金、机关事业单位养老保险基金和城乡居民基本养老保险基金的补助分别为7043.82亿元、5479.01亿元和3337.70亿元。

◇财政用于老年健康照护投入的支出水平将持续升高。2022年，财政对职工基本医疗保险基金和城乡居民基本医疗保险基金的补助分别为127.49亿元和6231.14亿元。



1994-2023年人口老龄化与财政支出增速之间的关系



# 一、人口老龄化趋势对财政可持续发展的影响

## ◆人口老龄化对财政的其他影响

◇人口老龄化会影响财政政策的效应。政府的财政刺激对个人消费以及经济收缩期间私人投资和就业的正向效应，在老龄化社会中影响相对较弱。

◇人口老龄化影响部分税种和税收制度。人口老龄化会通过收入、储蓄、消费结构的影响导致不同税种、税基结构的变动，如个人所得税。



# 一、人口老龄化趋势对财政可持续发展的影响

## ◆ 财政政策应着眼于促进人口高质量发展

◇ 在人口老龄化成为一种常态的情况下，重点是需要结合中国的实际国情考虑提升人口质量和人力资本水平，进而实现人口结构均衡的问题。

◇ 单纯从劳动力数量进行分析的视角已经不适应于新的经济社会发展阶段。财政政策需要通过促进人口的高质量发展来适应和减缓老龄化带来的影响。

◇ 在适应人口老龄化少子化等方面，财政政策应引领从“以物为本”走向“以人为本”的范式转变，将财政政策的重点与人的全面发展有机融合起来，切实解决附在不同年龄段人身份上的公共服务资源配置问题，更好地发挥财政在应对人口老龄化趋势中的先导性、稳定性和保障性作用。

◇ 需要避免就老龄化而制定老龄化的财政政策。从老龄社会的安全、和谐与可持续发展的目标出发，以“一老一小”为重点，统筹考虑“老、中、青、小”不同人群的关系，建立“代际均衡”的有效机制，进而促进人口的高质量发展。



# 一、人口老龄化趋势对财政可持续发展的影响

## ◆合理确定财政在应对老龄化中的风险责任

- ◇在我国人口老龄化的过程中，需要厘清政府、企业与个人在人口老龄化相关领域中的风险责任，明确政府应承担的风险责任，为适应人口老龄化注入更多的确定性。
- ◇从人口老龄化所涉及到的养老、医疗、长期陪护、生育和托育等领域看，需要合理确定财政在其中的定位。

## ◆统筹协调人口老龄化下的财政政策等经济社会政策

- ◇应对人口老龄化更是更为一个复杂的系统工程。
- ◇在加强人口问题与经济社会问题统筹协调的前提下，需要从整个经济社会政策的视角来考虑财政政策的调整与完善，以及加强财政政策与其他政策之间的协调，形成与人口老龄化趋势相适应的经济社会政策体系。



## 三、相关政策建议

### ◆ 前瞻性地研判人口老龄化带来的财政风险

- ◇ 要研判人口老龄化对宏观经济增长产生的负面影响，以及由于收入、储蓄、消费结构的影响带来的税基结构和税源方面的变动，通过税收等收入制度的改革有效适应人口老龄化对财政收入形成的冲击。
- ◇ 要研判人口老龄化可能导致的财政支出的增加，重点是做好对基本养老保险、基本医疗保险、基本养老服务等财政支出项目的需求测算，在明确支出需求的基础上合理采取相关措施加以保障。
- ◇ 要研判相关财税政策的效果，制定适应人口老龄化趋势的财税政策，避免政策效果的减弱。
- ◇ 要研判人口老龄化的影响和风险在地区和城乡之间的不同表现，关注区域间财力不平衡和城乡间投入不平衡等问题。



### 三、相关政策建议

#### ◆合理推动适应人口老龄化趋势的财税制度改革

- ◇在财政资金和财税政策等方面做好保障，更需要适应人口老龄化进行在财政体制、财政制度和财政机制等方面进行改革，为适应人口老龄化进程提供基础性制度支撑，进一步增强财政对人口老龄化的应对能力。
- ◇新一轮财税体制改革需要充分考虑人口老龄化趋势，并将其作为重要的改革前提，将社会保险制度改革应成为新一轮财税体制改革的重要内容。

#### ◆重点完善促进人口高质量发展的财税政策

- ◇完善养老保险和服务的财税政策，减轻老年保障的财政压力。
- ◇完善促进生育的财税政策。
- ◇进一步完善教育相关财政政策。



中国财政科学研究院  
Chinese Academy of Fiscal Sciences

谢 谢