

## 理解单独二胎人口政策：为了未来人口发展的平衡

李涌平<sup>1</sup>, 蔡天骥<sup>2</sup>

(<sup>1</sup> 北京大学 人口研究所, 北京 100871; <sup>2</sup> 澳门大学 社会学系, 中国 澳门)

摘要: 我国人口问题现状是一方面要求人口总量少, 另一方面要求人口结构好, 近期人口主要矛盾从过去强调的数量到现在强调的结构进行调整, 单独二胎生育政策是这种调整的具体体现。给出了近期人口数据变化和远期人口抚养系数变化。未来人口负担比的下降确实对人口结构调整有好处, 但是中国未来多增加人口的不利之处也必须清楚。提出了应该设定最高人口红线为 16 亿的设想。

关键词: 单独生育政策; 人口总量; 人口老化; 人口红线; 抚养系数

中图分类号: C923

文献标识码: A

文章编号: 1674-1668(2014)06-0104-06

### The Development Ballance of China New Two - child Policy of Single - child Parent

LI Yong - ping<sup>1</sup>, CAI Tian - ji<sup>2</sup>

(<sup>1</sup> Institute of Population Research, Peking University, Beijing 100871, China; <sup>2</sup> Department of Sociology, Macao University, Macao, China)

**Abstract**: Reality of China population requires for a smaller size of populaton, at the same time for a good structure of population. The main issue of China population is changing from the size to the structure. The fertility policy of recent two - children for single parents gives the obvious demonstration of this change. This study gives the future projections of various related data, and requiring for establishment of the future red line of China population of 1.6 billion.

**Key words**: fertility of single - child parents; size of population; population aging; population red line; population supporting

我国 2013 年 11 月 15 日发布了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,《决定》说:“坚持计划生育的基本国策,启动实施一方是独生子女的夫妇可生育两个孩子的政策,逐步调整完善生育政策,促进人口长期均衡发展。”截止 2014 年 2 月底,全国已有 9 个省份启动或确定了“单独二胎”实施的具体时间。2014 年年底预计大部省份会落实单独二胎政策。

1981 年中国计划生育委员会独立设为部委,然后开展了风风火火的一胎政策; 2013 年国家计生委又重

收稿日期: 2014-08-25

作者简介: 李涌平(1963—),男,1990 年获美国伯克利加州大学人口学博士学位,1998 年起任北京大学教授; 蔡天骥(1985—),男,留美博士,澳门大学社会学系助理教授。

新和卫生部合并,然后推出了单独生二胎政策。政府编制变化和人口政策变化,使很多人不正确地怀疑,中国计划生育政策开始转向。为此,人们需要知道我国计划生育的大方向没有变,另一方面人们也需要正确认识新人口政策的理论背景和微调现实意义。

#### 1 人口现状困惑:人口总量要求少和人口结构要求好

21世纪的人类正面临人口、粮食、能源、资源、环境等危机,其中人口危机有特殊性,它能从生产和消费等不同的多种角度影响其它各种危机的程度。人口危机是一个全球性问题,在我国尤为突出。我国2014年人口大约13.8亿,占世界总人口的22%。我国可耕地面积占世界的7%,石油和各种矿物资源占世界比例大都也不到10%,粮食和能源是我国未来人口和经济发展的安全要素。

1955-1975中国二十年“多生3亿”。1955年北京大学校长马寅初在人大会议上提出了他的“新人口论”初稿,1957年7月5日《人民日报》刊发马寅初“新人口论”。马寅初明确提出计划生育,那就是物质生产和人口生产的关系应该相互协调。毛泽东则在1958年六月“介绍一个合作社”一文中却明确指出人多的好处(毛泽东,1958)。在紧接着的党的八大二次会议上,国家对马寅初的计划生育提议进行了猛烈抨击。马寅初也因提出人口问题被戴上“攻击社会主义”的帽子,成了右派。但是上世纪70年代初,经济的长期徘徊和人口的猛增,大量知青无工作可做,这才使计划生育成为不得不考虑的问题。为此,中央出台了计划生育的具体政策,但这已是马寅初提出计划生育意见的二十年之后了,也因此有了一个心酸的调侃:“错批一个人,多生三亿人”。

1975-2015中国四十年“少生4亿”。1975年我国人口总量已经很庞大,突破9亿人口大关,已是建国初期人口总量的2倍。经过上世纪70年代开始的晚稀少政策,到80年代初的一胎政策,和这个世纪初的双独二胎政策,我国人口总量已大幅度减少,预测2015年我国人口会突破14亿大关。如果没有计划生育,对人口增长趋势的预测是2015年保守的人口总量是19亿。40年间中国少生了4亿人,可见过去40年计划生育的成效是明显的。计划生育为中国经济发展带来的人口红利也是巨大的(马瀛通,2007)。但由于1975年起步计划人口时的人口基数已经很大,如同行驶汽车质量大带来的惯性大一样,人口数量大带来的人口惯性也大,而人口惯性意味着未来中国人口还要增长,停止增长的时间大约要到2050-2055年,那时中国的人口数最高峰将接近或超过16亿。人口多,而且未来人口增长还要持续约40年。坚持计划生育是我们现阶段不能忽视的重要国情。

困惑一:我国人口发展还不均衡。中国的人口发展一直面临着许多不同形式的问题和挑战,人口理论与政策探索都是围绕这些问题展开的。这些问题表现为:人口规模过大、老龄化态势严峻、性别结构严重失衡等许多方面(苗瑞凤,郭沧萍,2004)。在生存与发展都面临着巨大的人口增长压力情况下,解决人口过快增长问题是首要任务。在国策高度的认识上,以前各届领导班子采取了几乎一切可能的行政手段推行有计划地降低生育率,对人口数量增长实行了严格的控制。在以往的历史条件下,人口严格控制战略对策是一种合理的不得已的选择。

困惑二:我国已进入人口老龄化社会。由于非均衡人口发展(生育高峰和少生孩子)而产生的老龄化,这可以部分通过生育变化来解决,其中实现“代际均衡政策”是最为可行也是最为公平的选择。未来中国的生育率调控要调高,要逐步放行到“允许一胎、鼓励二胎”的生育政策(李建民,2009),逐步改变生育政策,有利于尽快使中国形成较为理想的人口社会结构。

困惑三:人口政策是个博弈的矛盾体。中国人口结构理想了,人口总数量就要变大、变得更加不理想。人口太多,经济资源无力承受,但若劳动力太少,对经济发展也有影响。生育率高有利于人口老龄化的治理,但生育率过高对人口总数的控制就成为强大压力。在人口博弈中,我们的人口政策需要找准一个平衡点。单独二胎政策放开了生育口子,但是还是属于在计划生育范畴内的调整,我们不能把计划生育狭义地理解为控制生育,计划生育应该广义地理解为调节生育。朝高生育方向调节,并不意味着没有生育节制和人口控制上限,中国未来的最高人口红线应该定在不超过16亿。这个人口红线可以讨论和研究,但它的设置有现实意

义,意味着在提高生育的同时我们要牢记历史,不能放任人口自由自在地过快增长。

## 2 人口主要矛盾的转向:正在从绝对人口数量压力转变到老年人口保障问题

1980年中央给全体党员的的一封讲控制人口的公开信中讲过一段话:未来若干年内,人口形势发生变化,就会调整政策。当时实行计划生育,是因为中国人口增长太快,经济社会发展压力太大。现在为什么要调整?

第一个原因是我国妇女的生育意愿发生了变化。30多年间,中国妇女生育意愿的变化是很明显的。第二个原因是中国人口结构发生变化。中国经济发展的重要因素之一是人口红利(张桂莲,王永莲,2010)。劳动力人口2011年以前都在上升,但2012年开始下降,这对经济有影响。这也是选择在2013年推出人口调整政策的主要原因。第三个原因是老龄化。中国60岁以上老年人口2016年将突破2个亿,占总人口的15%。人口结构出问题了,中国社会越来越老了,如果劳动力又少的话,对经济发展势必造成影响。人口老龄化必然引起社会人口结构、投资结构、消费结构、产业结构的变化,对我国经济社会的发展产生多方面重要影响,将不可避免地带来压力、挑战和新的发展机遇。

在经济发展方面,2020年前,我国人口结构向老年型转轨时,虽然老年人口比例继续升高,但总抚养比上升并不快,这有利于生产积累和加快经济发展速度。从我国人口发展情况看,在人口结构转变超前于经济发展条件下,有利于缓解就业压力。

在社会分配方面,老年人的生活费支出大约一般比儿童生活费支出高(莫龙,2011)。由于老年人口的增加,社会分配将增加老年人的供养性开支,从而引起国民收入在少年、成年、老年这三部分人口之间重新分配的格局。人口的持续的老龄化会使得供养性开支增长速度大大高于经济增长速度。当前我国的社会分配格局已经发生了向老年人倾斜的变化。

在社会道德方面,人口老龄化带来的社会影响,正在使家庭结构和功能发生变化。长期以来长辈抚养子女,子女赡养长辈,“哺育”与“反哺”的关系,形成中华民族尊老爱幼的传统美德。然而我国在经济转轨过程中小家庭日益增多,421人口代际结构使传统家庭养老受到冲击,社会上出现了重小轻老、淡漠老年人、远离老年人的现象。应对人口老龄化,我们需要进一步发挥社会主义的政治优势,在建立新型代际社会关系方面,要营造尊老敬老、养老助老的社会氛围,要继续弘扬中华民族的传统美德。

## 3 出生数和老年人口未来预测:数量变化和抚养系数

单独二胎政策后,我们首先关心的是人口出生数变化。结合2000和2010年两次普查数据变化预测,表1给出了4个方案下的人口出生数从2014年到2020年的变化。中方案是围绕2010年普查时候的生育水准假定不变并且有50%的单独生育二胎,低方案是假定有30%的单独生育二胎,高方案是假定有70%的单独生育二胎。考虑到生育成本对城市年轻夫妇的生活压力,我们认为50%的单独生育二胎,应该是有把握的假定。但这里也只是假设,实际数字要几年后才能观测到。

表1 单独二胎生育政策下的出生人口数变化  
(2014-2019,单位:万人)

| 年份   | 未实施新政策 | 实施单独二胎政策 |      |      |
|------|--------|----------|------|------|
|      |        | 低方案      | 中方案  | 高方案  |
| 2014 | 1655   | 1784     | 1854 | 1936 |
| 2015 | 1675   | 1817     | 1895 | 2004 |
| 2016 | 1696   | 1859     | 1948 | 2074 |
| 2017 | 1720   | 1881     | 1971 | 2096 |
| 2018 | 1744   | 1905     | 1994 | 2015 |
| 2019 | 1771   | 1954     | 2054 | 2082 |

现有的研究显示,全国人口每年增加200多万还是比较理想的(曾毅,2006)。每年增加200多万新生人口,意味每年增加10%-20%的新生人口,这对计生和卫生系统的压力也不小,这同时也意味着6年之后小学要准备扩大10%-20%的教育力量和固定资产投资。单独生育政策调整后,预计每年总体增长200多万,这些新增人口预计会在未来15年后充实到新增的劳动力市场。

全面放开二胎,取决于单独放开后,到底增加多少人口。比如单独放开,现在预测低方案是150万人,中方案是200万人,高方案是300万人。如果超出高方案300万这个数字,可能意味着全面放开二胎的脚步还要放缓。目前全国每年新增人口约1600万,如果完全放开二胎政策,每年可能会新增600-800万人口,这个压

力就太大了,近期没有可能全面放开二胎政策。

单独二孩政策也没有取消生育间隔的限制。比如北京没有取消 28 岁生二孩等原有的政策,这与北京的实际情况是相符合的,这样可以避免人口在短期内集中出生。

表 2 我国未来老年人口数变化  
(2014-2019, 单位:亿)

| 年份   | 60 岁 + | 65 岁 + | 70 岁 + |
|------|--------|--------|--------|
| 2014 | 1.94   | 1.16   | 0.96   |
| 2015 | 1.99   | 1.21   | 1.01   |
| 2016 | 2.05   | 1.26   | 1.06   |
| 2017 | 2.12   | 1.31   | 1.11   |
| 2018 | 2.19   | 1.36   | 1.17   |
| 2019 | 2.27   | 1.42   | 1.23   |

数据来源:根据 2000 和 2010 年人口普查数据递推和预测。

与发达国家相比,中国在人口老龄化进程中面临着实现经济社会可持续发展和保障亿万老年人幸福生活的双重压力。在老龄化程度相同的情况下,中国面临的形势更为严峻,问题更复杂,应对老龄化的困难更大。2014 年(表 2),中国 60 岁及以上老年人口已达 1.94 亿人,占总人口的 13.9%,预计到 2016 年底,中国老年人口总数将超过 2 亿,到 2025 年,老年人口总数将超过 3 亿。如果全面放开二孩,可能每年会新增 1000 万人口,这个数字目前是难以承受的。中国老年人口到大约 2033 年将超过 4 亿达到高峰(2030 年后平均每年增加 1000 万老年人口)。中国是当前世界上唯一一个老年人口过亿的国家,其特点是老年人口规模

大、老龄化速度快和峰值高、老龄化程度区域不均衡。

未富先老对国家的经济压力巨大(姜向群等,2006)。一方面国家未来需要大力支持传统的子女养老模式,发扬伟大的中华养老文明,另一方面还有必要进行养老模式的金融和行政改革。经济增长在带来健康长寿和新的发展机遇的同时,也带来新的挑战。总体看,中国是在经济不发达的条件下进入人口老龄化的。人口老龄化与工业化、城镇化相伴随,与经济转轨、社会转型、文化变革相交织,人口老龄化与经济社会发展不适应、不协调的矛盾和问题日益显现。中国政府高度关注人口老龄化问题,从国家发展全局的高度做出了积极应对人口老龄化的战略决策。今后一个时期,中国政府将坚持以人为本,把保障老年人的基本权益作为根本立足点;将坚持围绕主题和主线,把推进经济社会长期平稳较快发展作为主要任务;将坚持体制机制创新,把构建大老龄工作格局作为重要支撑;将坚持可持续发展,把加强应对人口老龄化政策的顶层设计作为重要着力点;将坚持统筹兼顾,把妥善处理应对人口老龄化战略的重大关系作为科学方法(章林宝,张妍,2010)。国家将全面实施“发展为根本、保障为基础、健康为支撑、参与为动力、和谐为要求”的积极老龄化战略,主动对中国经济社会结构和体制机制做出战略性调整,实现人口老龄化与经济社会共同协调可持续发展。

表 3 单独二胎生育政策下的人口负担系数变化  
(2015-2040)

| 年份   | 未实施新政策 | 实施单独二胎政策 |        |        |
|------|--------|----------|--------|--------|
|      |        | 低方案      | 中方案    | 高方案    |
| 2015 | 0.3530 | 0.3533   | 0.3536 | 0.3539 |
| 2020 | 0.3539 | 0.3542   | 0.3548 | 0.3555 |
| 2025 | 0.4199 | 0.4208   | 0.4218 | 0.4223 |
| 2030 | 0.4733 | 0.4645   | 0.4613 | 0.4574 |
| 2035 | 0.4395 | 0.4367   | 0.4265 | 0.4182 |
| 2040 | 0.3965 | 0.3886   | 0.3861 | 0.3827 |

通过人口负担系数,我们可以更好地理解单独生育政策。人口负担系数描述方法,是被抚养人口(0-14 组人口和 65 岁以上人口总和)和抚养人口的比值(15-64 岁人口)。负担系数表明了有劳动能力的人正在承受的负担,间接说明人口年龄结构是否合理。劳动力年龄人口、劳动参与率、抚养系数、赡养系数、人口红利和人口负债,这些都是从社会经济层面出发的,都和人口负担系数密切相关。表 3 给出了我国人口负担系数的变化。可以看出开放单独二胎政策以后,人口负担系数在 2030 年

后开始逐渐明显变小。

没有独生二胎政策,我国在 2030 左右将迎接抚养的最高峰:0.4733,实际上在 2005 年,我国的被抚养人口就已经超过三分之一。调低这个抚养峰值并使其达到平稳是生育政策的核心。开放单独二胎后人口负担系数变为 0.4613,说明虽然近期我们的出生人口在增加,我们的老年人口在增加,但是由于实行了单独二胎政策,我们未来的人口负担系数会下降。在 2040 年,人口负担将从无双独的 0.3965,下降到有双独的 0.3861,绝对下降 0.010,相对下降 2.6%。不同年份这个数值有变化,不过保守估计大约在 3% 左右是不会

有多大误差的,总之相对人口负担系数而言,下降是很大的。

但是我们必须意识到,这个3%左右的未来相对人口负担下降是有很大大代价的,即每年要多出生200~300万婴儿,假定30年不变就是约0.75亿,约占未来全国15亿人口的5%。3%未来人口负担比的下降确实对人口结构调整有好处,对劳动力和养老保证的经济运行也有好处,但是中国未来多增加5%人口的不利之处也必须清楚。人口对资源环境多了5%的人口压力。

开放独生二胎政策,在2028年之前,实际上抚养系数是增加的,这是因为0-15岁人口的增长,不过增加比例不是很大,因为同期老年人口增加更猛。但是在人口负担系数峰值到来的2030年,抚养比的峰值被降下来了,因为我们累计了17年的少年人口,在2028年开始进入劳动力市场。2028年之后,抚养系数持续减少。单独二胎政策开始为养老保障逐渐发挥起人口杠杆作用。

#### 4 结论

近期出生婴儿潮要来临。对比习近平主政后2013年开始实施的单独二胎政策和胡锦涛主政后2003年开始实施的双独二胎政策,单独影响更大。这是因为我国单独婚姻的比例占2012年所有婚姻比例的近二分之一,而双独婚姻2002-2012年间最高的比例也没有超过六分之一。对比单独二胎政策和邓小平改革开放后实施的一胎政策,两个生育政策有可比的人口数量影响效果,只不过一个是巨大的负数量效应,一个是较为显著的正数量效应。

人口多资源少是过去也是未来的中国国情。国人需要从各个方面维护这个正在变富裕(GDP国家第二)但还很贫穷(人均GDP世界排名第98左右)的大家庭。我们国家还不能把过多的经济发展成果投入养老保障,人口发展的自我平衡需要发挥养老保障的作用。

近期要迎接新婴儿潮。2014-2019年间由于新的单独二胎政策,我国每年要多出生200-300万新生儿,比原有出生人口数高出近15%。新生儿在短期内会有大的增长。这对于过去40年来习惯新生儿变化在1%-5%之内的国家各个层面,计划生育服务保障、医疗卫生、社区服务、婴幼儿产品、幼儿园数量等等,都是一个巨大的压力和考验。

近期还要面临老人潮。2014-2030年我国每年平均要多出500多万60岁以上的老年人口,虽然这个数字的变化在3%以下的范围内,但压力是逐渐增加的。考虑到老年人口基数十分庞大,我国人均富裕程度还不高,也就是未富先老,老年保障的任务也十分艰巨。和老年人相关的卫生、养老设施、社区服务等等要持续面临越来越大的冲击,这种白发冲击到2030年左右达到最高峰。实际上,调整生育政策,是党和国家顺应了中国人口和经济发展相适应的时代要求。

实施单独二胎政策有正面效应,那就是未来中国人口负担系数会变小。近期出生数增加的同时老年人口也增加,近期的人口负担确实是变大了,但是如果放眼到我们期望政策发挥作用的2030-2050年期间,我们的人口负担是变小了。毫无疑问,人口结构调整对未来人口负担比的下降有好处,对劳动力供给和养老保证等的经济运行也有好处。不过也要清醒,开放单独二胎政策是着重减轻养老压力的不得已的措施。类似的措施还有正在考虑的延迟退休年龄等。

实施单独二胎政策也有负面效应,如未来中国人口对资源环境的压力会变大,未来更大的绝对人口数也会为我国解决人口资源矛盾带来困扰。计划生育需要有两手抓的思想:“一手松,一手紧”。设定最高人口红线16亿,是使人们牢记我们还有人口压力的一个有力举措。人口变化发展有其内在的客观规律。为了未来人口发展,我们必须正确认识和尊重人口规律,不能有过头意识。

单独二胎政策,是为了远期缓解未来中国养老的巨大压力,是阶段性解决未来中国人口和经济主要矛盾的体现。单独二胎政策将在2028年(也就是实施的15年后)逐渐发挥巨大的杠杆平衡作用:那就是近期开始的新生婴儿潮将逐渐支撑起未来日趋沉重的白发冲击。

## 参考文献:

- 毛泽东. 介绍一个合作社 [J]. 红旗, 1958, (创刊号).
- 马瀛通. 人口红利与日俱增是 21 世纪中国跨越式发展动力 [J]. 中国人口科学, 2007, (1).
- 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).
- 章林宝, 张妍. 人口老龄化存在的问题及应对策略 [J]. 社会工作(下半月), 2010, (9).
- 晏月平, 段海红. 人口老龄化对养老保险制度的冲击及应对措施 [J]. 四川行政学院学报, 2010, (6).
- 姜向群, 李建民, 杜鹃, 杨慧. 中国未富先老了吗? [J]. 人口研究, 2006, (6).
- 杜鹃. 人口老龄化和社会经济发展 [A]. 和谐社会自主创新与文化交融 2006 学术前沿论坛论文集(上卷) [C].
- 苗瑞凤, 郭沧萍. 中国的人口老龄化程度到底有多严重? [J]. 西北人口, 2004, (5).
- 李建民. 中国的生育革命 [J]. 人口研究, 2009, (1).
- 曾毅. 试论二孩晚育政策软着陆的必要性与可行性 [J]. 中国社会科学, 2006, (2).
- 莫龙. 中国的人口老龄化经济压力及其调控 [J]. 人口研究, 2011, (6).
- 郭志刚. 中国的低生育率与被忽略的人口风险 [J]. 国际经济评论, 2010, (6).
- 国家统计局. 中国统计年鉴(2000-2012) [J].
- 国家卫生局. 中国卫生年鉴(1997-2012) [J].

[责任编辑:顾鉴塘]

## (上接第 50 页)

- 刘军安等. 基于满意度特征的贫困地区乡镇卫生院职工稳定性评价 [J]. 中国卫生统计, 2010, (5):493.
- 李孜, 杨洁敏. 我国城市流动人口医疗保障模式比较研究 [J]. 人口研究, 2009, (3):99.
- 张启春. 谈谈进城务工人员的社会保障问题 [J]. 江汉论坛, 2003, (4):117.
- 彭宅文, 乔利滨. 农民工社会保障的困境与出路 [J]. 甘肃社会科学, 2005, (6):173.
- 仇叶龙, 韩优莉, 李瞳, 李力, 周海清, 常文虎. 完善北京市流动人口医疗保障政策的可行性分析 [J]. 中国社会医学杂志, 2013, (6):371.
- 林白妮, 宋晓琴, 左连东, 凌莉. 广州市流动人口医疗保障存在的问题及对策 [J]. 医学与社会, 2013, (6):60.
- 张国英, 吴少龙. 流动人口医疗保障参保条件研究——广州市的案例研究 [J]. 华南师范大学学报(社会科学版), 2011, (3):138.
- 夏劲节, 魏咏兰, 贾勇, 王琼, 鹿茸, 曾伟, 廖江, 何燕, 张孟群. 成都市流动人口医疗保障现状及影响因素分析 [J]. 现代预防医学, 2009, (21):4062.
- 车莲鸿. 江苏省农村流动人口医疗保障制度衔接现状分析 [J]. 社区医学杂志, 2008, (21):1.
- 鲁锐. 黑龙江省城市流动人口医疗保障的瓶颈问题及解决对策 [J]. 学术交流, 2011, (12):150.
- 国家统计局农村司. 2009 年农民工监测调查报告 [R].
- 张建军等. 北京市丰台区流动人口健康与卫生服务利用情况调查 [J]. 首都公共卫生, 2008, (4):162.
- 范远洋, 钟晓妮, 周燕荣, 谭涛. 重庆市农村流动人口卫生服务需求与利用研究 [J]. 中国全科医学, 2010, (6):3891.
- 卫生部. 第四次国家卫生服务调查主要结果, 2009-02-27. <http://www.moh.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/mohbgt/s3582/200902/39201.htm>
- 吴少龙, 凌莉. 流动人口医疗保障的三大问题 [J]. 中国卫生政策研究, 2012, (6):30.

[责任编辑:武继磊, 顾鉴塘]