

“全面二孩”后的人口预期与政策展望

杨 舸

(中国社会科学院 人口与劳动经济研究所,北京 100028)

摘 要:“全面二孩”生育政策究竟能对人口发展产生怎样的影响?文章假定今后维持“全面二孩”人口政策不变进行了人口预测。结果可知:城乡全面放开二孩政策并不会带来出生率的猛增和人口数量的剧烈反弹,高峰期最多可以新增出生人口400万;政策调整会提高人口峰值,有利于改善人口结构,延缓劳动力供给的衰减速度,但作用微乎其微。从其他国家的人口发展经验看,生育率的下降趋势似乎不可避免。因此,“全面二孩”并不是生育政策调整的终点,应继续监测生育水平,进一步调整生育政策;建立和完善“家庭友好”政策体系;从社会体制和经济体制应对负面影响。

关键词:全面二孩;人口预测;人口政策;生育率

中图分类号: C924.21

文献标志码: A

文章编号: 1671-0398(2016)04-0025-09

我国计划生育政策实施的30年来,人口快速转变的负面效应逐渐出现,主要表现在生育率过低、劳动力供给开始减少、人口老龄化快速发展、出生性别比畸形升高等方面。人口的“结构问题”代替“总量问题”成为人口发展的突出矛盾,将可能对经济社会发展产生严重的负面影响,计划生育政策调整的时机逐渐成熟。因此,2013年十八届三中全会决定启动实施“单独二孩”政策,2015年中国共产党十八届五中全会提出“全面实施一对夫妇可生育两个孩子政策”。经过2年的“缓冲期”,我国全面完成了由“独生子女”政策向“全面二孩”政策的调整。

然而,当人们欢欣鼓舞地迎接政策调整带来的“人口红利”时,可能不得不面对“残酷的现实”,生育率的回调不如预期,仍然远低于更替水平,人口结构不可扭转的恶化,人口加速老龄化。从单独二孩政策的执行效果看,年轻人的生育意愿和实际生育行为都不如预期,现代化使得人们对待婚姻和家庭的态度转变,推迟结婚和生育也将不可避免地使生育率提升产生负面效应。那么,“全面二孩”政策的实施究竟能对人口发展产生怎样的影响?

“全面二孩”政策不是生育政策调整的终点,由于人口发展趋势对于生育率变动的滞后性,我国必须把握好政策调整的最佳时机,同时吸取发达国家

人口转变过程中的政策经验和教训,从社会经济体制的整体出发,及早做出人口战略部署。下文将测算“全面二孩”政策实施后可能产生的人口结果,分析未来人口政策的预期。

一、未达预期的政策“试水”

受人口形势发展变动的影 响,完善和调整生育政策成为必然选择。早在20世纪末,国家开始试行“双独二胎”政策,山东、四川等27个省、市、区率先施行,紧接着湖北、甘肃、内蒙古在2002年也开始实施“双独二孩”政策,到2011年,《河南省人口与计划生育条例》的修订标志着“双独二孩”政策在全国展开。但该政策的目标人群较少,对生育率的影响较小。

2013年的《关于调整完善生育政策的决议》决定,一方是独生子女的夫妇可生育2个孩子的“单独两孩”政策依法启动实施。该政策的出台受到了极大的欢迎,根据相关专家测算,该政策将使得每年出生人口增长100万~200万。根据国家卫生计生委公布的数据,截至2014年12月,全国有近100万对单独夫妇提出再生育申请,其中92万对获得批复^①。根据国家统计局公布的数据,2014年的出生人口总量在1687万人,仅比2013年增加了47万

收稿日期:2016-06-05

基金项目:国家社会科学基金青年项目资助(13CRK023)

作者简介:杨 舸(1984—)女,江西九江人,中国社会科学院人口与劳动经济研究所副研究员,博士

① 数据来源于人民日报,2015-03-27(017)记者林丽鹂采写的报道“单独两孩”政策遇冷了吗?

人 2015 年的出生人口为 1 655 万,反而比上年减少了 32 万^①。不论是申请生育的人数,还是实际生育的人数,均大大低于预期。上海、江苏等地是我国生育率下降最早的地区,也是目前生育意愿最低的地区之一。根据上海市卫计委的统计,上海户籍人口的生育意愿极低,在户籍育龄妇女中有 9 成符合“双独”或“单独”生育政策,但二孩申请比例不足 5%^②。

“单独二孩”政策实施后,新增出生人口数不如预期,主要有 5 个影响因素:(1) 育龄高峰期的女性数量在持续减少,2011 年我国育龄妇女数量达到峰值后开始减少,2015 年 15~49 岁育龄妇女数量比上年减少约 500 万人,其中 20~29 岁生育旺盛期育龄妇女数量减少约 150 万人。(2) 新进入育龄高峰期的女性生育意愿在降低。根据国家卫生计生委开展的生育意愿调查结果显示:在 1 500 万~2 000 万符合生育“单独二孩”政策的夫妇中,大约 50%~60% 有意愿生育第 2 个孩子。部分地区的生育意愿更低,北京、上海、江苏等地的二孩生育意愿率不足 50%^[1-2]。(3) 调查所得的生育意愿只是人们假设的理想状态下的子女数,实际生育的子女数往往远低于生育意愿。当前一些极低生育率国家和地区(如日本、欧洲)的实证研究可以证明这一点,这些国家的人口生育意愿并不低,大多在更替水平上下,但实际生育子女数却远低于更替水平^[3]。(4) 政策影响的目标人群中,有相当比例人口已经错过了生育的最佳年龄,生育能力下降。医学数据表明:怀孕的最佳年龄为 23~30 岁,超过 35 岁的女性生育能力会迅速下降,这可能使得“60 后”“70 后”的夫妇不得不放弃生育二胎。(5) 晚婚晚育对生育率指标产生进度效应,现代化使得年轻男女不断推迟结婚和生育年龄,尽管生育子女数量没有减少,但延长了代际间隔,使得人口增长速度下降。欧美国家大量的实证研究表明:人们推迟生育年龄所带来的进度效应会显著降低出生人口。

预期中的出生高峰和出生堆积问题均没有出现,再次引起了生育率回调乏力的强烈担忧,也促使中国政府下定决心进一步调整生育政策。因此,在短短 2 年之后,2015 年十二届全国人大常委会第十

八次会议表决通过《人口与计划生育法修正案(草案)》,“全面二孩”政策于 2016 年 1 月 1 日起正式实施。

二、“全面二孩”政策后的人口预期

近年来,我国人口结构问题不断凸显,在这样的背景下,生育政策调整被寄予厚望,“全面二孩”正式实施。但遗憾的是,政策的调整不可能从根本上扭转人口结构变动的趋势。那么,“全面二孩”政策将给人口发展带来哪些改变?

(一) 预测参数的设定

本文分别假定 2016—2050 年一直维持“全面二孩”或“单独二孩”政策,并进行了人口测算。由于 2015 年 1% 人口抽样调查的详细数据还没有公布,目前所能找到的最近数据为我国第六次人口普查公布的人口性别年龄结构、生育模式和死亡模式等基础数据。本文采用队列要素法进行人口预测,考虑生育和死亡两大要素^③,预测参数的调整和设定如下。

1. 生育参数的调整和设定

生育和死亡是人口预测中的两大根本因素,其中生育率是人口预测过程中最难确定的参数。首先,由于存在严重出生人口漏报问题,当前的生育率究竟是多少,学者们存在诸多争议。2000 年第五次人口普查公布的总和生育率仅为 1.22,国家统计局公布的极低生育率引来许多学者的质疑。于学军利用普查数据的漏报问题进行估算,并结合其他数据将 2000 年的总和生育率调整为 1.6~1.8^[4]。张为民等则利用国家统计局历年公布的出生人数进行推算,结论是总和生育率在 20 世纪 90 年代下降到更替水平以下,2000 年大约为 1.6~1.7^[5]。还有专家以教育部门统计的小学在校生数为基础推算过去的生育率,由于义务教育法的成功执行,使得教育部门的统计能覆盖 99% 以上的学龄人口。翟振武等利用队列分析、存活倒推和回归拟合等方法,印证了总和生育率自 20 世纪 90 年代下降到更替水平以下的结论,并得出 1999 年的总和生育率为 1.69,2000—2007 年为 1.59~1.66^[6]。2010 年人口普查资料显示:全国总和生育率仅为 1.18。杨凡等通过对 2000

① 数据来源于国家统计局网站 2016-02-29 发布《2015 年国民经济和社会发展统计公报》。

② 2015 年 1 月 25 日,在上海市政协委员现场咨询会上,上海市卫计委家庭发展处处长樊华报告了该数据。新蓝网·浙江网络广播电视台进行了报道。

③ 由于跨国迁入和迁出人口在我国总人口中所占比例微乎其微,因此不考虑国际人口迁移因素。

年和2010年普查数据及最新的教育统计和户籍登记数据的评估和比对,得出结论:2000年以来的总和生育率至少达到了1.6左右的水平^[7]。陈卫利用普查数据、教育数据和公安数据判断,2000年前期的生育率低至1.5,而2010年以来的生育率有所回升,接近1.7^[8]。崔红艳等则将2010年的总和生育率修正为1.5左右^[9]。

其次,受生育政策调整的影响,生育率会发生怎样的变化也不能确定。政策调整会在短期释放出生育需求,因此引起短期的生育率波动,这是必然趋势,但长期看,生育率不会有大幅度的提升。翟振武认为“单独二孩”政策可能使得我国总和生育率回升到1.8以上,但峰值过后,生育率会稳定在1.6~1.7。陆杰华认为:累积效应过后,生育水平仍然会维持在较低水平^①^[10]。综合专家学者的判断,政策调整带来的生育反弹一般在政策实施后的第3~4年出现,第5~6年之后会逐步过渡到新政策下的稳定生育水平。然而,根据2015年的1655万出生人口数估算,“单独二孩”政策实施第2年的总和生育率仅为1.5~1.6,这意味着政策调整对生育率反弹的累计效应并不明显。

因此,我们设定2种方案:方案一是假定我国从2014年开始在全国实行“单独二孩”政策,此后维持目前的生育政策不变,总和生育率从2015年的1.55开始逐渐上升,2017年达到最高点1.8,之后开始下降并到2020年总和生育率下降到1.7,随后将维持在此水平上。方案二是2014年实施“单独二孩”政策后,2016年开始实施“全面二孩”政策,总和生育率持续上升,到2019年达到2.0左右,随后下降,并最终稳定在1.9左右。

2. 死亡参数的设定

人口平均预期寿命是反映社会发展水平、人民健康状况和卫生医疗发展水平的重要指标之一。新中国成立之前,中国人口平均预期寿命只有35岁^[11]。随着人民生活水平的不断提高,医疗条件得到极大改善,人均预期寿命迅速提高。到2000年全国第五次人口普查时,人口平均预期寿命已达71.40岁,其中男性为69.63岁,女性为73.33岁;2010年第六次人口普查数据显示:2010

年我国人口平均预期寿命达到74.83岁,其中男性为72.38岁,女性为77.37岁^[12];另据国家统计局的数据,2015年人均预期寿命已经增长到76.34岁^②。我国“十三五”规划设定2020年的人均预期寿命再提高1岁。因此,假设我国人口预期寿命在2020年、2030年和2050年分别达到77岁、79岁和83岁。

3. 对年龄组人口数据的调整

过去许多研究表明:我国的人口普查和抽样调查存在低年龄组人口漏报现象,这会对人口预测结果产生很大的影响。张为民等测算得出:2000年第五次人口普查漏报人口至少在2000万以上,0~7岁儿童漏报可能是主要因素^[13]。于学军推算出2000年第五次人口普查时0~14岁未成年人口少报了3200万^[4]。张为民等利用教育数据估算出2000年人口普查4~9岁漏报了1996万,0~3岁人口漏报1018万^[5]。王金营得到全国0岁人口漏报507.6万,漏报率27.98%^[14]。翟振武等利用1982年、1990年和2000年3次人口普查间一致性检验得出:历次普查的低年龄组均存在漏报,且漏报状况越来越严重,同时利用教育统计数据 and 实地调查相结合的办法估计出1991—2000年每年的出生人数^[6]。本文采用了翟振武等的论文中14岁以下各年龄组的漏报率,用于调整本文预测所使用的性别年龄结构数据。与此同时,本文也利用出生漏报对育龄妇女的分年龄生育率进行了调整。

4. 出生性别比的设定

出生性别比通常是指1年内的出生人口中男婴与女婴的数量之比,其数值为每100名女婴对应的男婴数。遵循生物学规律和国际经验,人口出生性别比的正常范围通常是103~107,以确保婚育期的男女比例达到平衡。从20世纪80年代晚期开始,我国人口出生性别比不断上升,根据1982年、1990年、2000年和2010年全国人口普查的数据,我国出生人口的性别比分别为108.5、111.3、116.9、118.08^③。出生性别比偏高成为我国面临的最为危机的人口问题之一,也引起了学者和政府部门的高度重视。根据国家统计局的数据,出生性别比从2009年开始出现连续7年下降,2015年出生人口性

① 翟振武和陆杰华的观点分别引自文献[10]。

② 国家统计局. 2015年国民经济和社会发展统计公报[Z]. 国家统计局网站. 2016-02-29.

③ 根据新华网北京电,在2011年8月9日国务院新闻办举行的发布会上,卫生部(现为国家卫生计生委)副部长刘谦介绍了该数据。

别比已经达到 113.51^①,如果按照这样的下降速度,我国出生人口性别比将在 10 年内下降到正常水平,虽然不少学者质疑目前出生性别比数据的真实性,但至少说明治理性别比偏高的工作取得了一定成效。假定出生人口性别比按照当前的速度持续下降,到 2025 年线性递减到 107,此后维持正常水平不变。

(二) 人口预测的结果

本文利用以上基础数据和预测参数计算得到 2016—2050 年的中国人口变动趋势。

1. 生育高峰在短期内出现,但不会出现人口增长的剧烈反弹

由 2014—2015 年期间单独二孩的实施结果看,新增出生人口并不如预期,这和当今人们的生育意愿下降有很大关系。在社会转型的过程中,工业化和城镇化的快速发展,推动了人们的生活方式、思想观念的现代化过程。女性受教育程度不断提高,女性更多参与就业和社会活动,我国女性的劳动参与率在世界名列前茅,家庭观念和生育观念也随之发生重大改变,人们结婚和生育年龄推迟。同时,现代社会的生活、就业、教育、医疗的成本大大提高,导致子女的抚养成本极大提高。以上因素均促使人们的生育意愿下降。

表 1 政策调整对出生人口的影响 万

年份	全面二孩	单独二孩	差距
2016	1 807.0	1 700.7	106.3
2017	1 929.1	1 772.7	156.4
2018	2 034.8	1 627.8	407.0
2019	1 829.5	1 582.3	247.2
2020	1 726.5	1 534.7	191.8

资料来源:依据上文的人口预测方法和参数的计算结果。

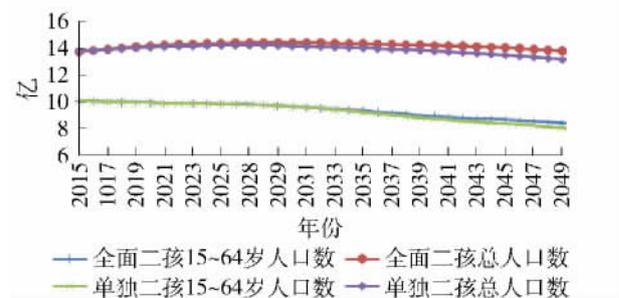
根据测算结果“全面二孩”政策将给中国带来短期的生育高峰,峰值大约会出现在 2018 年前后,届时年出生人口将超过 2 000 万,比当前的数量高出 400 多万,但由于育龄妇女的减少,年出生人口很快就会再次下降,2020 年下降到 1 700 万左右。相比“单独二孩”政策,“全面二孩”政策可以提高出生人口的数量,高峰期可以新增 400 多万人,平稳期可

以新增 100 万~200 万人。

根据其他专家的测算,“全面二孩”政策带来的新增出生人口可能为 250 万(梁建章)、430 万(王广州)、500 万(黄文政)、600 万(陈友华)^[15]。新政策的目标人群在 9 000 万以内,其中超过 40% 的目标人群年龄在 40 岁及以上,全面二孩政策每年新增出生人口规模达到和超过 800 万的可能性微乎其微^②。“全面二孩”政策的目标人群中“80 后”和“90 后”占多数,但这一代人的生育观念已经发生了较大改变。据此判断,“全面二孩”政策的实施不会带来生育率的剧烈反弹和人口数量的大幅增长。

2. 政策调整会提高人口峰值,延缓劳动力供给的衰减速度

从人口绝对规模看:政策的调整可以使得人口负增长的时间点推后。在“单独二孩”方案下,中国总人口到 2026 年将达到峰值的 14.21 亿;而在“全面二孩”方案下,中国总人口会在 2027 年达到峰值的 14.43 亿。可见,政策调整仅仅使得总人口峰值增长了 2 千万,时间推后了 1 年而已,几乎不能改变人口发展成负增长的趋势。同时,由图 1 可知,生育政策调整对总人口规模的显著影响发生在 20 年后。



资料来源:同表 1。

图 1 2 种人口预测方案下的总人口数和劳动年龄人口数

从劳动年龄人口的绝对规模看,到 2035 年“全面二孩”方案下的劳动年龄人口将比“单独二孩”方案下增长 1 000 万;到 2040 年,“全面二孩”方案下的劳动年龄人口将比“单独二孩”方案下增长 2 000 万;到 2050 年,劳动年龄人口由“单独二孩”方案下的 7.99 亿提升到“全面二孩”方案下的 8.33 亿。由图 1 可知,生育政策调整对劳动年龄人口规模的显著影响发生在 30 年后,但劳动年龄人口将在 2030

① 来自国家统计局网站 2016-01-19 发布的《2015 年国民经济运行稳中有进、稳中有好》。

② 王广州. 全面两孩政策目标人群及出生人口变动测算分析报告——基于宏观孩次递进及微观仿真模型的测算 2015 年. 转引自作者新浪博客。

年左右开始快速减少,这一趋势无法改变。

3. 政策调整有利于改善人口结构,但作用微乎其微

生育政策的调整并不能扭转人口结构变动的趋势,但能延缓恶化的速度,增补劳动力人口数量,延缓人口老龄化进程,延长“人口红利期”。从人口负担方面来说,生育政策调整使得人口机会窗口(人

口负担系数小于或等于50%称为人口机会窗口期)的关闭时间点由2031年延长到2035年;从老龄化进程来说,生育政策调整使得2040年和2050年的老龄化系数分别由23.66%、25.62%下降到22.94%、24.33%。依然可以明显地发现:目前的生育政策调整对人口结构的影响微乎其微,未来可能需要更大力度的生育政策调整。

表2 政策调整对人口规模和人口结构的影响

年份	全面二孩				单独二孩			
	15~64岁 人口数 /亿	总人口数 /亿	总抚养比 /‰	65岁及以上 人口比例 /‰	15~64岁 人口数 /亿	总人口数 /亿	总抚养比 /‰	65岁及以上 人口比例 /‰
2016	10.06	13.84	37.63	10.01	10.06	13.83	37.53	10.01
2017	10.03	13.94	38.95	10.52	10.03	13.91	38.69	10.54
2018	10.00	14.04	40.43	11.05	10.00	13.97	39.76	11.10
2019	9.96	14.12	41.67	11.57	9.96	14.03	40.76	11.64
2020	9.94	14.18	42.72	12.04	9.94	14.07	41.62	12.14
2030	9.66	14.43	49.47	16.69	9.66	14.16	46.67	17.01
2040	8.95	14.23	58.95	22.94	8.75	13.79	57.51	23.66
2050	8.33	13.73	64.81	24.33	7.99	13.04	63.26	25.62

资料来源:同表1。

尽管如此,当前生育政策调整的意义远不在此,还在以下5个方面存在重大意义:(1)“全面二孩”政策取消了城乡居民的生育限制差异,体现了公平的原则。(2)“全面二孩”政策更符合绝大多数夫妻的生育意愿,把生育选择权和生育决策权还给家庭。(3)二孩家庭的增加可以增强家庭抵御风险的能力,特别是减少“失独”家庭发生的风险,增强家庭养老功能。(4)人们由性别偏好而产生非法性别选择行为常常是在生育子女数量有限的情况下发生的,调整生育政策能减少政策对出生性别比偏高的影响。(5)生育政策调整还能切实地减轻基层管理部门的审批和监管难度,减少政策与民众意愿的矛盾。

三、从国际经验看生育率趋势

人口转变是所有国家或地区共同经历的人口发展历程,不论是发达国家还是最不发达国家,生育率无一例外地会进入下降通道,且不可逆转。因此,生育政策调整恐怕也改变不了这一趋势。

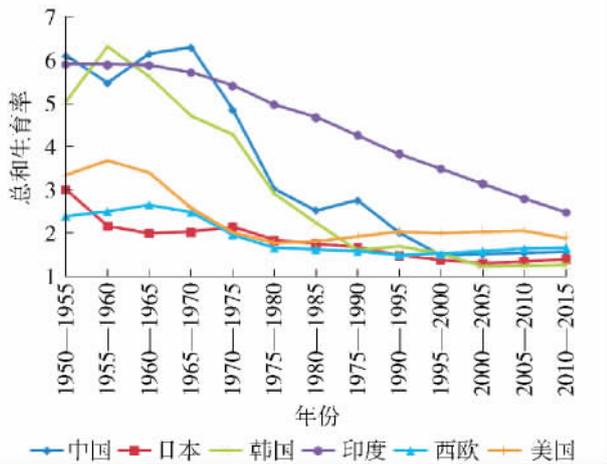
(一)过去50年,绝大多数国家的生育率持续下降

从其他国家的人口发展经验看,生育率的下降

似乎不可避免。20世纪50年代初,中国的总和生育率高达6.11,与此同时,韩国、印度的总和生育率也分别高达5.05和5.90,尽管日本、西欧、美国的生育率已经开始下降,但总和生育率也高于更替水平,分别为3.00、2.39和3.33。这些国家或地区中,日本、韩国在历史上曾经实行过限制生育的政策,且很快转而鼓励生育,只有中国存在较长时间的限制生育政策(见图2)。然而,50年以后的2000年,中国的总和生育率已经下降到了1.5左右,日本、韩国的总和生育率更是下降到了极低生育率(1.30和1.22)的水平,只有印度的总和生育率仍然高于更替水平。由此可知,生育率下降是人类的大趋势,一旦进入下降通道,恐怕很难逆转。

(二)无生育限制时,社会经济发展是生育率下降的重要推手

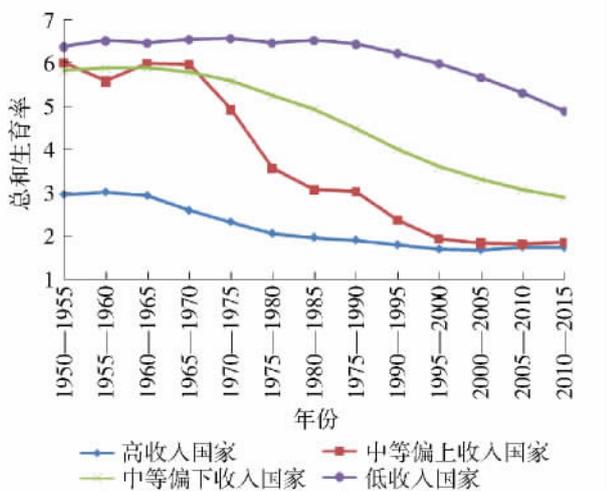
发达国家的发展历程表明:社会经济发展能有效推动生育率的下降。图3可知,高收入国家生育率较低,而低收入国家生育率较高;中等偏高收入国家的生育水平在近半个世纪迅速下降,并且趋近高收入国家的生育水平。根据世界银行公布的收入分组标准,2010年我国已经进入中等收入偏上国家的



资料来源:联合国经济社会部人口司《世界人口展望:2015 修订版》。

图2 部分国家或地区的总和生育率变动

行列。当前,该行列国家的总和生育率为 1.8 左右,这意味着即便取消生育限制,当前我国社会发展水平所对应的生育水平也仅为 1.8 左右。



资料来源:联合国经济社会部人口司《世界人口展望:2015 修订版》。

图3 不同经济发展程度国家的总和生育率变动

经济学家早已从微观角度解释经济发展对生育意愿变动的影响。从成本收益角度看,家庭的生育子女意愿取决于抚养子女边际效用(抚养孩子带来的快乐或养老期望)与边际成本的均衡点,收入不断提高的同时,抚养子女的成本和边际成本也在不断提高,但子女的边际效用递减,所以经济发展带来的收入提高反而使得父母的意愿生育子女数减少了。社会学家则认为:随着市场经济的不断发展,家庭的功能逐渐被社会机构取代,比如家庭养老转向

了社会养老,家庭中子女的功能也就被取代了。除此以外,女性受教育程度和劳动参与率的提高也对生育率下降有促进作用。

四、“全面二孩”的政策调整还远不够

由人口预测的结果和国际生育率变动趋势可知,当前的生育政策调整只能带来小幅度的生育率提升,且对人口结构变动难以产生很大影响;即便在完全没有生育限制条件下,我国的人口总和生育率也难以回到 2.0 以上,超过 1.8 的可能性也不大。因此,我国的人口结构还会不可避免地恶化下去,我国即将面临的劳动力资源萎缩和人口老龄化问题不可避免,必须尽早做出战略部署。

(一) 生育率下降对社会经济发展的负面影响

生育率下降和人口转变对社会经济发展的影响具有两面性。人口既是消费者,也是生产者,人口转变通过生产和消费 2 个方面和宏观经济相互影响。一方面,伴随人口转变的人口抚养比下降过程中的“人口红利期”对经济增长具有推动作用,总人口中劳动年龄人口比例上升,社会总体的生产能力增强,社会财富的创造和储备能力增强;另一方面,人口抚养比在整个人口转变过程中呈现 U 型发展趋势,“人口红利期”过后,紧接而来的是人口抚养比的上升,劳动力供给下降和人口老龄化加剧,这可能会阻碍社会经济的发展。

日本经济起飞于 20 世纪 50 年代初,与其人口转变相吻合。随着人口老龄化,日本的抚养比呈现上升趋势,日本经济也开始持续萎靡不振。一些研究认为:人口老龄化及其养老体制是导致日本经济长期增长衰退的主要因素之一^①。人口年龄结构老化造成劳动力供给的绝对数量下降,劳动力参与率也大幅下降,潜在劳动生产率下降;整体消费市场可能由于“消费最旺盛的人口”的减少而趋于萎缩;为了给庞大的老年人口支付养老金,政府将不得不增加税收和社会保险,从而加重国民负担;人口老龄化使得健康照料需求和费用急剧上升,家庭也会面临沉重的健康照料负担。

“欧债危机”使得欧洲许多老牌工业国家经济一蹶不振,这与人口严重老龄化息息相关。20 世纪末,欧洲整体上进入了超低生育率时代,同时也是世界上人口老龄化最严重的地区。高福利制度和较高

^① HEWITT P. S. The gray roots of japan's crisis, asia program special report, No. 107, 2003, Woodrow Wilson International Center for Scholars.

的老龄人口比例使得养老金支出、医疗支出等成为政府的沉重负担,不仅如此,劳动年龄人口的下降减少了纳税、缴纳保险金的人口基数,社会福利体系就变得入不敷出。本质上说,社会福利制度是一种财富再分配的机制,不仅在富人和穷人之间,也在年轻人和老年人之间进行。简单说,当前的年轻人缴纳的养老金、医疗保险金等更多地被老年人使用,当现在的年轻人变老之后,他们的养老金和医疗保险又由那时的年轻人来承担,这样就实现了“代际递次支持结构”。当老龄化和抚养比超过一定程度时,代际递次支持结构出现失衡,使得当期的养老金供求关系变得紧张,国家财政乃至整个社会福利制度就会发生危机^[16]。高福利制度和长期低生育率导致了高昂的欧洲劳动力成本,加速了国内产业向新兴发展中国家转移的步伐,实体经济和资本的出走导致整个经济增长乏力。

(二) 人口政策应该走向何方

生育率下降已经成为一个全球性的大趋势,随着许多国家或地区生育率下降到更替水平以下,越来越多发达国家开始鼓励生育,意大利、法国、德国等欧洲国家的鼓励生育政策略有成效,但生育率回升幅度不大,韩国、日本等东亚国家鼓励生育政策的效果却不尽如人意。维也纳人口研究院的人口学家伍尔夫刚·卢茨(Wolfgang Lutz)等人提出的“低生育陷阱”假设:生育率一旦下降到某个临界点($TFR = 1.5$)以下,在多方面因素的共同作用下,如思想观念转变、生活成本增加等,低生育率具有自我强化的机制,继续保持下降的趋势而很难回调,就如同进入“陷阱”^[17]。尽管还没有足够的证据表明我国已经掉入了“低生育率陷阱”,但长期过低的生育率统计数据和政策调整后的生育水平回调低于预期,使我们不得不未雨绸缪。

1. 继续监测生育水平,进一步调整生育政策

从生育率下降到人口结构变化是一个漫长的过程,常常使我们错过政策调整的最佳时期。东亚国家或地区与我国有着相似的传统生育文化,其人口发展趋势对我国有借鉴作用。日本、新加坡、韩国和我国台湾地区的生育率相继降至更替水平以下,并从20世纪末开始屡次加大鼓励生育政策的强度,但难以阻挡生育率快速下滑,目前均已位居生育率最低的国家或地区之列。2010年,日本总和生育率为1.39,韩国为1.22,新加坡为1.1,我国台湾地区仅为0.9^[18]。

“全面二孩”并不是生育政策调整的终点,应该

根据实际生育指标的发展变动趋势,及时做出调整生育政策的决策,以调节人们的生育行为适应社会、经济、环境、资源可持续发展的需要。随着人们生活方式的改变,结婚和生育年龄的一再推迟,人们的生育意愿和生育行为有进一步下调的可能。“单独二孩”的政策效应已经不如预期,目前更需要监测“全面二孩”后的生育指标变动,为避免落入“低生育率陷阱”,我国未来可能需要进一步放宽生育限制,甚至取消生育限制。

2. 建立和完善“家庭友好”政策体系,创造和维护宽松、健康的生育文化

20世纪80年代以来,在全面推行计划生育政策的过程中,“计划生育、晚婚晚育、少生优生”被作为科学、文明、进步的婚育观念中的核心内容,逐渐深入人心,且根深蒂固。“晚婚、晚育、少生”也在职业晋升、社会交往、考核评价中成为正面示范。这种生育观念的转变对控制人口增长、稳定低生育率起到了重要作用,但却可能严重阻碍生育率的回调,不再适合当前人口发展的需要。人口的再生产是关系国家兴亡和民族复兴的大事,必须从战略高度,保护家庭的生育权利,为妇女生育创造友好的法制环境、文化环境和社会环境,特别应该从女性教育、就业、产假、育儿机构、医疗等社会公共政策出发,鼓励和引导符合政策的育龄妇女在宽松环境下生育,实现长期稳定适当的生育率。发达国家的人口政策及相关配套措施能给我国一定的启示。

(1) 直接或间接对新生儿家庭进行经济奖励或补贴

家庭津贴和税收减免是对新生儿家庭进行经济奖励的2种主要形式,以便减轻家庭的养育负担。澳大利亚早在1912年就出台了奖励新生儿的制度,截至2009年,澳大利亚的每个新生儿可以获得5000美元津贴。而加拿大政府在1988年对每个新生儿的补助金就高达8000美元。俄罗斯政府对每个新生儿的补贴是1万卢布,且每个婴儿在1岁半以前还能得到每月800~1000卢布的补贴^[19]。日本2004年修订了《儿童补贴法》,给家庭的第一、二胎每月5000日元,第三胎之后每月补贴1万日元,补贴一直发放到小学三年级毕业前。德国2008年对有3个及以下子女的家庭每月补贴154欧元,补贴一直发放到18岁。为了鼓励生育多个子女,德国政府对3孩以上的家庭每增加1个子女,每月增加179欧元补贴,中低收入家庭每位儿童还可以持续36个月每月多领140欧元。英国的生育补贴以

针对低收入家庭的税收减免为主要形式,享受儿童照料服务的家庭可以获得额外的税收减免^[20]。

(2) 完善育儿休假制度,改善抚育条件

为了鼓励职业女性生育,让父母可以兼顾家庭和事业,发达国家的生育假期(也称产假)均有法律保障,通常包含带薪生育假期和无薪生育假期,往往可以由父母双方共同享有。2007年,英国的产妇享有39周的带薪假期和13周的无薪假期;法国的产妇生育第1胎有20周的带薪产假,生育第2胎有长达40周的带薪产假;德国的生育假期包括12周的母亲带薪假和156周无薪假(夫妻双方在3年内共享);丹麦的产妇有18周带薪假和30周无薪假;意大利的产妇拥有22周带薪育儿假和最高44周的无薪育儿假。不仅母亲有带薪育儿假,为了鼓励父亲承担养育责任,英国、法国、丹麦的父亲也有14天的带薪假期,意大利的父亲有高达13周的带薪假。为此,欧洲国家拨出大量公共支出用于生育假期津贴,英国、德国、意大利和丹麦用于该项津贴的公共支出占GDP的比例分别为0.2%、0.2%、0.1%和0.6%^[21]。除了带薪假期之外,日本内阁府2001年7月通过的《支援工作与养育子女兼顾的方针》要求企业采取多样化雇用方式和弹性劳动时间,使得妇女可以兼顾工作与子女^[22]。

(3) 充实和完善社会保育设施

发达国家往往具备完善的儿童保育机构体系,以缓解父母劳动参与和生育、抚育的冲突。由社会机构承担儿童保育工作可以解决就业父母(特别是母亲)的后顾之忧,同时政府对父母购买保育服务进行补贴,减轻家庭抚育儿童的经济负担。儿童照料服务一般分为0~2岁的照料服务和3~5岁的学前教育2部分。丹麦实施高福利政策,政府负担儿童早期教育和公共照料服务的75%以上支出,此项公共支出占GDP的比例达到1.2%左右。意大利

3~6岁的学前儿童教育几乎完全免费,由教育部和国家财政进行补贴,而3岁以下儿童的照料服务则仅对低收入家庭进行补贴。英国为3~4岁儿童提供免费早期教育,提供主体包括当地的托儿所、儿童中心、日间托儿所和私人看护员等。除了兴办儿童照料机构之外,日本政府还鼓励社区组织志愿者协会提供机构之外的临时保育服务,厚生劳动省从1994年开始倡导在5万人口以上的市町村设立名为“兼顾工作与家庭的特别援助事业”的“家庭支援中心”,政府给予一定的补助^[23]。

欧洲高福利国家高强度的经济补贴政策使得近20年的生育率略有回调,但仍然远低于更替水平,东亚国家或地区则依然忧心忡忡。我国在生育水平低于更替水平20年后才调整生育政策,生育率的回调情况尚不明朗。我国不论是在生育休假制度、生育奖励制度,还是在儿童福利政策、儿童照料机构建设等方面,均远落后于发达国家,“家庭友好”的制度建设才刚刚起步。生育限制的放宽或取消远不能解决未来的人口问题,必须开始着手创造良好的生育文化、社会和经济环境,促进人口的繁衍并使之生生不息。

(三) 从社会体制和经济体制出发,应对劳动力萎缩和人口老龄化

生育政策调整不能改变劳动力人口数量下行的轨迹,也无法挽救人口老龄化的趋势。不再拥有劳动力资源优势是我国经济新常态下无法逃避的问题。除了调整人口生育政策之外,必须加快提高劳动生产率,促进产业结构升级,推动增长方式转变,减少经济对劳动力资源的依赖;深化户籍制度改革,推动农民工市民化和健康城镇化,实现劳动力资源的优化配置;尽快健全社会保障制度、养老服务体系、医疗服务体系,以解决养老的后顾之忧。

参考文献:

- [1] 马小红,侯亚非.北京市独生子女及“双独”家庭生育意愿及变化[J].人口与经济,2008(1):15-18,6.
- [2] 郑真真.生育意愿研究及其现实意义——兼以江苏调查为例[J].学海,2011(2):10-18.
- [3] 杨菊华.意愿与行为的悖离:发达国家生育意愿与生育行为研究述评及对中国的启示[J].学海,2008(1):27-37.
- [4] 于学军.对第五次全国人口普查数据中总量和结构的估计[J].人口研究,2002(3):9-15.
- [5] 张为民,崔红艳.对中国2000年人口普查准确性的估计[J].人口研究,2003(4):25-35.
- [6] 翟振武,陈卫.1990年代中国生育水平研究[J].人口研究,2007(1):19-32.
- [7] 杨凡,赵梦晗.2000年以来中国人口生育水平的估计[J].人口研究,2013(2):54-65.
- [8] 陈卫.2000年以来中国生育水平估计[J].学海,2014(1):16-25.
- [9] 崔红艳,徐岚,李睿.对2010年人口普查数据准确性的估计[J].人口研究,2013(1):10-21.

- [10] 李新运,徐瑶玉,吴学猛. “单独二孩”政策对我国人口自然变动的影晌预测[J]. 经济与管理评论,2014(5): 47-53.
- [11] 胡鞍钢. 推进全民健身 共享健康中国[N]. 人民日报海外版,2016-06-28(001).
- [12] 葛宗渔,范龄文. 我国人口平均预期寿命达到74.83岁[N]. 光明日报,2012-08-10(003).
- [13] 张为民,崔红艳. 对2000年人口普查人口总数的初步评价[J]. 人口研究,2002(4): 23-27.
- [14] 王金营. 2000年中国第五次人口普查漏报评估及年中人口估计[J]. 人口研究,2003(5): 53-62.
- [15] 孟庆伟. “全面两孩”落定 社会抚养费征收“新规”将出[N]. 中国经营报,2015-11-02(A02).
- [16] 吴帆. 基于人口视角对欧债危机的社会观察——对中国的警示和启示[J]. 人口研究,2013(3): 71-81.
- [17] LUTZ W, SKIRBEKK V. Policies addressing the tempo effect in low-fertility countries[J]. Population and Development Review,2005(31): 699-720.
- [18] 沈可,王丰,蔡泳. 国际人口政策转向对中国的启示[J]. 国际经济评论,2012(1): 112-122,6.
- [19] 兰海艳. 国外生育政策[N]. 民主与法制时报,2013-08-26(08).
- [20] 李亮亮. 欧洲四国家庭友好政策及效应分析[J]. 中华女子学院学报,2013(1): 89-93.
- [21] 李亮亮. 欧盟典型国家家庭友好政策[J]. 中国劳动,2013(3): 23-26.
- [22] 周云. 影响生育的国外家庭政策分析[J]. 中华女子学院学报,2013(5): 61-66.
- [23] 胡澎. 日本在鼓励生育与促进妇女就业上的政策与措施[J]. 日本学刊,2004(6): 126-140.

Population Expectations and Policy Prospects After the Universal Two-child Policy

YANG Ge

(Institute of Population and Labor Economics, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100028, China)

Abstract: China's population trend would be actively addressed by the universal two-child policy. This paper gives the population prediction based on the constant population policy. The conclusions are as follows: The new policy will not bring a sharp rebound in fertility and population size, the peak difference of newborn population before and after the policy will be over 4 million; policy adjustment will improve the peak population and structure, delay the labor supply decay, but a negligible role. From the experience of other countries, the trend in fertility decline seems inevitable. Therefore, the universal two-child policy is not the end of the policy adjustment. It will continue to monitor fertility level, further adjust the population policy; establish and improve the “family friendly” policy system; cope with the negative effects from the social system and the economic system.

Key words: universal two-child policy; population forecast; population policy; fertility rate

(责任编辑 刘 健)