

智库报告(第4期·总13期)

促进我国人口长期均衡发展

国务院发展研究中心课题组

人口发展是事关国家兴衰和民众福祉的基础性、全局性和战略性问题。“十四五”规划和2035年远景目标纲要提出,实施积极应对

人口老龄化国家战略,促进人口长期均衡发展。2021年6月26日《中共中央国务院关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》

指出,优化生育政策,实施一对夫妻可以生育三个子女政策,配套实施积极生育支持措施。

人类人口发展具有很强的时代特征与内在演变规律,我国早期人口过快增长导致人均收入在低水平徘徊的“马尔萨斯陷阱”现象,自1971年实施计划生育政策以来得以控制,进入人口与经济社会良性循环发展阶段。但与中高收入国家人口发展趋势类似,随着收入水平提高,生育意愿持续下降,我国已进入低出生率、低死亡率、低增长率阶段。但只要采取适度鼓励生育政策,将城乡生育率稳定在2019年的水平,全面实施积极应对人口老龄化战略,顺应人口发展基本趋势,优化调整经济社会发展方式,就可以基本实现人口长期均衡发展。

人口红利助经济快速增长

早期人口过快增长导致出现“马尔萨斯陷阱”现象。在经济发展水平较低时,收入水平提高会刺激人口生育率、出生率和增长率上升,但人口增速提高又会直接降低人均收入水平,摊薄人均社会资源,挤占资本积累,导致经济增速下降,形成一定程度的“马尔萨斯陷阱”现象。我国曾出现过类似低收入国家的“马尔萨斯陷阱”现象,早在民国初期,面对积贫积弱的经济社会发展状况,不少学者就把清末和民国时期的人口过快增长视为中国发展落后的主要原因。1960—1990年,我国人均GDP一直在480—770美元的低水平波动,均值为629美元。这一时期我国经济发展相对缓慢,有外部封锁、自然灾害等因素制约,人口高增长也是重要原因,1990年我国人口增加到11.35亿人,比1960年的6.6亿人增加了70%,同期按2010年不变价美元计算的GDP规模仅从4954亿美元增加到6058亿美元、增加了22.3%,人均GDP反而从743美元降为534美元、降低了28%。

20世纪90年代起人口红利助经济快速增长。人口较快增长为经济社会发展带来丰厚的人口红利,即劳动年龄人口占比提高,抚养比率下降,有利的人口条件推动高储蓄、高投资和高增长,人均GDP进入持续上升时期。在劳动年龄人口占比从1990年的77.27%提高到2006年的81.61%的峰值期间,我国GDP年均增速远高于其他国家人口红利显现阶段的经济增速。2006—2013年,我国劳动年龄人口占比小幅度下降,从2006年81.61%降到2013年的78.78%,但仍比同期其他170个国家高近15个百分点,人口红利对我国经济发展推动作用依然强劲。2013年我国劳动年龄人口规模开始下降,劳动年龄人口占比也快速下降,从2013年的78.78%降为2019年的73.74%,年均GDP增速也降为7.63%,人口红利对我国经济增长的推动作用正在随劳动年龄人口规模及其占比的下降而不断弱化。

人口形势呈现新特点

人口总量继续增长,但增长率下降。据第七次全国人口普查数据显示,2020年全国人口比2010年增加了7000多万人,增长5.38%。2021年末,全国人口14.13亿人,其中,出生人口1062万人,人口净增长48万人。我国人口增长率在1966年达到2.83%的峰值后逐渐下降,1980年降到1.26%,1998年降到0.96%,2019年进一步降到0.36%。目前我国人口增长率低于高收入国家。

劳动年龄人口基本稳定。2021年末,16—59岁的劳动年龄人口8.82亿人,占全国人口的62.5%;60

岁及以上人口2.67亿人,占全国人口的18.9%,65岁及以上人口2亿人,占14.2%。

总和生育率持续下降。我国总和生育率在人均GDP为767美元的1966年达到了6.38人的峰值,1971年降到5.4人。推行计划生育政策后,总和生育率开始持续大幅下降,在1992年人均GDP为564美元时,总和生育率为1.98人,降低到更替水平以下,1999年进一步下降到1.59人后略有回升,2011年回升到1.63人。在2011年“双独二孩”、2013年“单独二孩”、2015年“全面二孩”等生育政策逐步放宽影响下,总和生育率明显回升,到2019年回升到1.7人,但2020年第七次全国人口普查显示总和生育率再次下降到1.3人。我国总和生育率低于同一发展水平下国家的总和生育率。

人口出生率随总和生育率同步下降。我国人口出生率在超前总和生育率三年、于1963年达到51.87%的峰值后,随总和生育率同步下降,到2019年降为10.93%。加上育龄妇女人数下降的影响,我国人口出生率的下降幅度很大,从1971年到2019年下降了73.44%,同期中等偏下、中等偏上、高收入国家分别下降了45.26%、50.8%和43.5%。2003年后,我国人口出生率降到接近高收入国家人口出生率的低水平。

人口死亡率明显下降。由于经济社会发展,医疗健康条件的持续改善,我国人口死亡率在1965年就降到9.5%的低水平,到1979年进一步降到6.21%的超低死亡率水平,到2000年基本稳定在6.58%左右。此后,随着老龄化程度的不断提高,人口死亡率趋于上升,到2019年回升到7.1%。我国人口死亡率明显低于相同时期中低收入国家的死亡率水平。

现代社会人口“倒U形”现象

现代社会人口“倒U形”发展是各国的共同现象。从中高收入国家人口发展经验看,随着收入水平提高,生育率、人口增长率下降是必然趋势,人口老龄化加速是难以改变的基本趋势。受发展水平和人口政策不同的影响,各国达到人口出生率和自然增长率峰值的时间不同。梳理1960年以来统计数据较完整的171个国家(地区)人口与经济发展情况,各国人口总和生育率、出生率和增长率均随着经济发展水平提高呈明显的“倒U形”发展态势。低收入国家和中等偏下收入国家分别在1993年和1983年达到人口增长率“倒U形”发展的峰值,目前处于较高出生率、低死亡率、较快人口增长状态。中等偏上收入国家人口增长率在1963年即达到峰值,1991年后进入低出生率、低死亡率和低增长率状态。高收入国家在1974年后就进入增长率低于1%的低出生率、低死亡率和低增长率状态。

从我国来看,人口增速放缓是我国经济发展,特别是工业化、城镇化到一定阶段的客观结果。1971年开始实施的计划生育政策遏制人口过快增长的作用也逐步显现。此外,“养儿防老”“多子成家”的传统生育理念已发生重大转变,追求个人高品质生活的不婚、晚婚、离婚等现象日益增多,住房、教育、医疗等高成本也成为抑制生育意愿的原因。受多方面因素共同

影响,我国总和生育率、出生率、增长率等指标明显低于同一发展水平下其他国家的发展水平。

老龄化推升社会总抚养比

总和生育率与人口出生率下降的直接结果是年轻人口占比下降。1974年以前,我国处于超多子化状态,1960—1974年0—14岁人口占比高达40.67%。由于计划生育政策的实施,我国总和生育率大幅下降,0—14岁人口占比也迅速下降,2006年降为19.72%,2016年降到17.99%,2019年降为17.8%。不过随着“单独二孩”“全面二孩”等生育政策逐步显效,据第七次全国人口普查数据显示,0—14岁人口比2010年增加了3000多万人。

人口低速增长导致人口老龄化。生育率和0—14岁人口占比下降、人口低速增长以及预期寿命提高,导致人口迅速老龄化。我国老年人口占比在1971年以后快速上升,从1971年的3.82%提高到2019年的11.47%。其中,2002年老年人口占比提高到7.08%,步入老龄化社会。2008年以后老龄化程度提升幅度加大,每年升幅从2008年的0.103个百分点扩大到2019年的0.551个百分点。人口老龄化的加速趋势,预示着我国有可能很快进入老年人口占比超过14%的深度老龄化社会。

老龄化推升社会总抚养比,对人口代际平衡与养老保障体系可持续性造成冲击。1997年前后,西欧、北欧、日本、加拿大、美国等人口老龄化严重国家养老保障体系都出现严重困境。2020年我国有10个省份出现城镇养老保险基金当期收不抵支。

三孩政策效果将逐步显现

2011年以来三次放宽生育政策限制已对育龄妇女生育率起到了明显促进作用,国家抽样调查的2012—2019年生育率水平已比根据2000—2010年生育率内在趋势所模拟预测的趋势值高2.9%。

为更好把握我国人口未来发展趋势,利用第五次和第六次全国人口普查数据及2011年到2019年人口抽样调查数据构建“中国人口结构模型”,对鼓励生育政策的影响进行了模拟分析,结果显示,“全面三孩”政策及相关配套鼓励生育政策实施后,只要将城市、镇、乡村育龄妇女生育率基本稳定在2019年31%、57%、51%的水平,即将城市、镇和乡村育龄妇女生育率在由2000年到2010年生育率内在趋势基础上分别提高6%、2%和5%,就能够大致实现我国人口长期均衡发展。

值得关注的是,城市育龄妇女生育率大幅低于镇和乡村生育率,城镇化程度不断提升可能对未来我国育龄妇女生育率产生影响。

生育政策的影响具有长期性,短期影响远小于10年以后的长期影响,保持城乡生育率基本稳定,短期内仅会让人口规模小幅增加,但影响会逐年加大,与人口发展的基本趋势相比,保持城乡生育率稳定情景下的人口规模提高幅度,将从2022年的0.1%逐年扩大到2050年的6%。

积极应对促人口均衡发展

一是切实贯彻落实好“全面三孩”政策,保持生育率基本稳定。随着“全面三孩”政

策的落地,辅以适度鼓励生育政策支持,育龄妇女总和生育率已有足够的回升空间。基于当前人口增速偏低和加速老龄化趋势,不少学者呼吁全面放开生育限制,这一建议是不可行的;我国人口基数大,“全面三孩”政策已为我国人口长期均衡发展提供足够的生育空间,过度鼓励生育会导致人口过快增长,重蹈新中国成立初期人口过快增长的覆辙;我国城乡之间、地区之间发展水平、生育理念与生育意愿差距大,经济发达地区 and 城市生育率与生育意愿明显低于欠发达地区 and 乡村生育意愿,全面放开生育限制并采取鼓励生育政策,对经济发达地区 and 城市生育率刺激作用有限,但可能会刺激资源环境承载力偏低的边远地区生育率大幅提高,导致区域间人口发展失衡。

二是顺应人口发展基本趋势,加快完善相关法律法规体系。尽快启动新的人口立法工作,制定以适度鼓励生育、促进人口长期均衡发展为导向的人口法。顺应人口发展趋势,修订完善劳动法,加快完善妇女权益保障和老年人权益保障相关法律法规,加快出台全国性产假、育儿假等法规,依法保障女性平等就业权利,消除对孕妇产妇的就业歧视,推进生育主体的休假权利,实现生育与职业发展的平衡。尽快启动基本养老服务立法,全面推行长期护理保险制度,依法保障老年人基本养老服务。

三是适时适度加强生育激励,降低生育养育成本。探索建立从怀孕保健到孕产分娩、再到学历教育的鼓励生育财税体系。完善生育保险制度,将生育医疗待遇覆盖范围扩展到所有医疗保险参保人群,明确将产前检查、住院分娩纳入医疗保险,提升保障水平。探索向二孩或多胎家庭优先提供保障性长租房,对低收入二孩或多胎家庭提供租房补贴或房贷优惠。加大学前教育投入,增加公立幼儿园和托育服务供给,明确政府在公共托幼服务中的主体责任,支持用人单位和社会力量兴办婴幼儿托育服务机构,形成全日托、半日托、计时托和临时托等多种形式的服务网络。

四是深化社会保障制度改革,增强养老保障制度可持续性。加快健全覆盖全民、统筹城乡、公平统一、可持续的多层次社会保障体系。借鉴发达国家应对社会保障可持续性问题的经验,在提高统筹层次基础上,尽快完善社会保障资金的投资管理机制,提高投资收益率。尽快出台并实施延迟退休计划,渐进延长退休年龄,探索根据预期寿命动态调整退休年龄制度,对养老金领取条件与保障水平作出弹性安排。加快发展企业(职业)年金、个人储蓄性养老保险和商业养老保险等第二、第三支柱养老保险,健全多层次养老保险体系,增强养老保障制度可持续性。

五是深入推进教育培训体制改革,提升人口素质。更大力度提升基础教育水平,进一步提高全民整体素质。加快职业教育改革,完善现代职业教育体制机制,以行业、岗位、职业和企业需求为导向,扩大中等职业学校、技工院校招生规模,提高劳动力供需匹配质量。加强大龄劳动者职业培训与就业服务,积极创造有利于大龄劳动者稳定就业、二次就业的机会。深化高等教育体制改革,优化学科结构,支持鼓励普通高校向应用型大学转型发展,为经济社会创新发展提供更高质量的科研人才和专业技能人才。探索和完善吸收外国高科技移民制度,积极引进国际各类人才。

(执笔:李健伟)

观点速递

人口老龄化水平农村高于城镇

刘成坤在《经济问题探索》2021年第12期《中国人口老龄化城乡倒置的时空演变趋势及影响因素研究》一文中指出,人口老龄化城乡倒置是指一个国家或地区在农村经济发展水平还远低于城市的情况下,其人口老龄化水平却高于城镇,即农村老年人口在农村总人口中所占比例高于城镇。我国老年人口在总人口中所占比例无论是农村还是城镇地区均呈现不同程度的增长,且农村地区人口老龄化的增长速度明显快于城镇地区。人口老龄化城乡倒置具有显著的区域异质性,人口老龄化城乡倒置程度由大到小分别为东部地区、中部地区 and 西部地区。人口老龄化城乡倒置存在显著的空间相关性,城镇化水平会对人口老龄化城乡倒置产生显著的推动作用,工业化进程会对人口老龄化城乡倒置产生显著的阻碍作用,经济饱和度和医疗卫生水平会对人口老龄化城乡倒置产生显著的空间溢出效应。

用人才红利促进工业化发展

解希玮、刘胜男、李芳芳在《中国劳动》2021年第6期《从人口红利到人才红利:人口要素对中国工业化进程的影响》一文中指出,在工业化进程快速推进与内外部经济环境迫切需求的双重作用下,我国已正式进入经济转型升级与人口要素红利转换衔接的历史交汇期。国内工业化水平在1995—2019年迎来较大提高,部分区域目前已基本完成工业化,但地区差异依然显著。与此同时,各地依赖人口要素发展的重心正逐步由人口结构向人口质量转化。在此过程中,由于国内工业化发展的地区不均衡性,上述转化过程将在较长时期内在各区域分别呈现为不同的发展阶段,为未来在人口要素层面促进工业化发展提出了挑战。为此,各地应一方面坚持保有人口结构优势,利用好人口红利;另一方面大力发掘人口质量优势,发挥好人才红利,同时因地制宜把握人口特征,针对性解决本地人口要素发展的痛点、难点,以高水平人口优势助推工业化高质量增长。

削弱人口老龄化对创新的不利影响

蔡兴在《统计与决策》2021年第23期《人口老龄化、城镇化与科技创新》一文中指出,城镇化发展能通过集聚人力资本、增加创新资金和诱发创新需求等渠道,削弱人口老龄化对科技创新的消极影响。在人口老龄化背景下,为有效实施我国创新驱动发展战略,首先,应进一步增加教育经费投入,深化教育体制机制改革,以教育发展强化城镇化的人力资本集聚作用,为区域创新驱动发展提供人才保障。其次,应进一步促进区域产业结构升级和企业生产效率的提升,以转型升级发展推动地区经济和财政收入的可持续增长以及企业经营状况和盈利能力的提高,为人口老龄化背景下的创新驱动发展提供资金保障。最后,应进一步强调城镇化集约化发展和可持续发展,为人口老龄化背景下的创新驱动发展提供市场保障,最终形成创新驱动发展与新型城镇化发展之间的良性互动。