

2015年勞動與就業關係學術研討會-人力資源發展與企業促進

(中國文化大學勞工研究所系50週年慶學術系列活動之三)

中華勞動與就業關係協會 主辦

中國就業促進會、臺灣海峽兩岸法律交流協會 共同主辦

合辦單位：

文化大學勞工關係系所、政治大學勞工研究所、中正大學勞工關係系所；中國人民大學勞動人事學院、中南財經政法大學勞動經濟研究所；中華職業教育社；香港人力資源管理學會；澳門人力資源協會；中華勞促會

2015年10月15日·劍潭海外青年活動中心·台北市

下午議程：論文發表與研討

第二研討會場(經國紀念堂欣悅廳)

研討主題四：人力資源發展與訓練

主持人：王安祥 中正大學勞工關係系主任

評述人：李波 中南財經政法大學勞動經濟研究所教授

徐廣正 文化大學勞工關係系副教授

李庚霈 臺灣師範大學復健諮商研究所兼任副教授

發表論文及作者：

1. 論新常態下中國人口政策的調整與轉型(海南醫學院管理學院, 黑啟明、張建)
2. 論技能就業工程(中華職業教育社, 黃景容)
3. 大學學習與職涯發展之關聯性—以私立玄奘大學為例(勞動部勞動力發展署, 邱冠彰)
4. 翻轉樂齡長照服務系統—臺灣試辦外籍看護工外展看護服務計—畫初步成效之研究(致理科技大學財務金融系, 蕭晴惠; 政治大學勞工研究所, 成之約; 致理科技大學國際貿易系, 林國榮)
5. 組織因素與安全衛生教育訓練、安全衛生職能關係之研究—以紡織業為例(中國文化大學勞工關係學系, 彭鳳鶯、王國華、黃正瀚)
6. 統籌發揮政府組織和民辦組織的作用推動人力資源優化配置(天津市就業促進會常務理事, 于家慶)

15:10-17:00

[時間配當]每場次總計110分鐘,主持人掌控原則:(1)論文發表人依議程排序、輔以自備簡報,各以10分鐘做發表;(2)評述人針對會前所審查的論文並按評述分工,每位擔任二篇論文、共10分鐘的評述;(3)主持人掌控現場提問與研討,來賓每人發言以2分鐘為度;(4)主持人最後請論文作者每人以2分鐘做回應。

论新常态下中国人口政策的调整与转型

黑启明*、张 建

海南医学院管理学院

E-mail: qiminghei@hotmail.com

摘要：20 世纪 80 年代以后，由于实施严格的计划生育政策和不断提高的社会经济水平，中国人口的快速增长势头得到了根本性遏制。然而目前，中国的人口发展已经进入了以快速老龄化和超低生育率为主要特征的新常态。从欧盟、东亚国家（地区）的经验来看，当某一经济体发展进入长期的低生育率和老龄化阶段以后，会不同程度地制约其经济发展。与之相对，由于印度的人口发展更为平稳，人口结构更为合理，为其经济发展奠定了良好的基础。本文结合经济学相关理论，纵观典型国家（地区）发展的经验与教训，认为及时调整我国人口政策已是迫在眉睫，适时转型将成为发展大势。

关键词：新常态；计划生育；人口政策；调整与转型

* 黑启明（1965—），男，海南医学院管理学院常务副院长、教授。张建（1983—），男，海南医学院管理学院讲师。

2015年9月25日，是中國政府發表《關於控制我國人口增長問題致全體共產黨員、共青團員的公開信》35周年。自20世紀80年代初中國政府開始全面推行以“提倡一對夫妻只生一個孩子”為指導思想的計劃生育政策以來，中國人口的快速增長態勢得到了根本性遏制，生育率(TFR)從1980年的2.24降低到2010年的1.18，遠低於世代更替水平2.1^①。但是，由於長期實行嚴格的限制生育政策，生育率過低所造成的少子化和老齡化等人口結構性失衡問題在中國日益突出，人口結構性失衡與經濟發展戰略之間的矛盾將日益顯現。可以預計，在今後很長的一段時期內，中國人口將進入以快速老齡化和超低生育率為主要特征的新常態。在計劃生育政策實施35年後的今天，中國的人口發展戰略決策正面臨着歷史性抉擇。計劃生育政策如何調整乃至轉型？將成為不可回避的重大問題。

一、理論與文獻研究

從經濟學角度解讀人口與經濟增長之間的關係，馬爾薩斯學派持消極觀點，認為人口增長不利於經濟增長。馬爾薩斯(T·Malthus)在其1798年發表的《人口原理》中曾指出：“人口的增殖力無限大於土地為人類生產生活資料的能力。人口若不受到抑制，便會以幾何比率增加，而生活資料卻僅僅以算術比率增加，懂得一點算數的人都知道，同後者相比，前者的力量多么巨大。”^②因此，馬爾薩斯學派悲觀地認為人口增長將會加速度地稀釋經濟增長所帶來的成果，拉低經濟的增長速度，並最終導致貧困。對於人口的快速增長，馬爾薩斯學派傾向於提倡包括晚婚和禁欲等“道德”來限制人口增長。對於建國以來中國的人口增長問題，馬寅初雖對馬爾薩斯的人口理論進行了批判，但同樣指出了控制人口數量對經濟發展的重要作用。1957年7月5日，《人民日報》全文刊登了馬寅初的《新人口論》，針對“中國人口過快增長”這一命題，主張實施以“提高人口質量，控制人口數量”為主要思想的人口政策，“控制人口實屬刻不容緩”，否則“必嚴重影響國民經濟的發展和人民生活水平的提高”。

另一方面，大多數發展經濟學經典模型則認為人口增長是人力資本積累的必要條件，而人力資本的積累必將促進經濟發展。20世紀60年代，索洛(R·Solow)在哈羅德——多馬模型的基礎上引入了除資本外的第二種生產要素和第三個獨立的经济變量——技術變量，從而將其擴展成為索洛增長模型。索洛模型預言，人口增長率較高的國家，人均GDP水平較低。但是，進一步通過比較靜態分析可以得出，人口增長率的上升將會帶動總產量的穩態增長率的提高。也就是說，從長期來看，某一經濟體的經濟增長速度與其人口增長速度正相關。而羅默(P·Romer)在《收益遞增經濟增長模型》中所提出的經濟增長模型則更加強調現代社會人口增長對經濟增長的貢獻作用。羅默模型認為，“內生”的知識和技術

^① 根據《中國2010年人口普查資料》中提供的生育率，如果按照5歲年齡組生育率之和計算是1.181，而如果按照1歲年齡組生育率之和計算則為1.188。

^② 馬爾薩斯. 人口原理[M]. 北京: 商務印書館, 1992:7.

研发是经济增长的源泉，而人力资本又是推动技术进步的关键因素。因此，当人口规模不断扩大并能够顺利换为人力资本时，经济增长将得到巨大的推动作用。

通过一个简单的发展经济学模型，我们可以进一步明确人口规模对经济增长的作用。在总产出模型中，人力资本 (L)、资本 (K)、技术进步 (A) 是决定总产出 (Y) 的三个基本要素。那么，根据柯布—道格拉斯生产函数可以得到：

$$Y=AK^{\alpha}L^{\beta}$$

首先，从人力资本数量上来看，人力资本 (L) 的增长会直接对产出 (Y) 的增长有直接贡献。其次，更为重要的是，技术进步 (A) 也依赖于人力资本 (L) 的增长。人力资本 (L) 规模越多，智力资源越丰富，越容易刺激更多细分市场的形成和产业规模的扩大，而这将会极大地促进技术进步 (A) 的增长，从而更快地促进产出 (Y) 的增长。最后，不可忽视的是，人力资本 (L) 的扩大将会促进消费市场规模的扩大，而随着消费市场的扩大和消费水平的提高将会促进资本 (K) 的增长和积累，最终更有力的推动产出 (Y) 的高速增长。也就是说，人力资本 (L) 的增长不仅直接推动了产出 (Y) 的增长，并且通过对资本 (K) 和技术进步 (A) 的推动作用进一步加速了产出 (Y) 的增长。

进一步地，从人力资本质量上来看，根据生命周期理论 (Modigliani & Brumberg, 1954)，人们在青壮年期参加工作积累储蓄，在老年期由于不参加劳动而只能消费储蓄无收入，即用青壮年期的储蓄来弥补老年期的消费。那么，青壮年人口比例越高意味着人力资本 (L) 越丰富，并且通过储蓄所形成的资本 (K) 越多，从而带动产出 (Y) 的增长。另一方面，青壮年人群也是社会进步与技术创新的根本动力。据芝加哥大学教授统计分析，过去 100 年最伟大的近 300 项发明中，有近 72% 是在发明者 30-40 岁发明的；美国排名前十位的高科技公司，创业者创办公司时的平均年龄仅为 28 岁 (李宏彬、谢洁玉、李蕾，2013)。因此，可以说更多的青壮年人口将产生更多的创新思想，带来更强劲的技术进步 (A)，从而更有力地推动经济规模 (Y) 的增长。

通过以上简单的模型分析我们可以得出：一个拥有更丰富人力资本，拥有更具活力的人口结构的经济体，无疑将拥有更好的发展前景。而人口规模是决定一个经济体人力资本丰富与否的最重要的基础性条件之一。

针对我国经济发展现状，对于人口规模的扩大对经济增长究竟是起到了促进作用还是限制作用这一命题，林毅夫 (2002, 2013) 提出，如果一个发展中国家遵循比较优势战略来发展经济，那么人均收入水平会增长得比较快，生育率也会下降得比较快。反之，如果一个发展中国家采用赶超战略，那么在资本非常短缺的农业经济中优先发展资本密集型的重工业，将会使得人均收入水平提高的很慢，同时生育率也会下降得较慢。根据林毅夫的观点，我国在改革开放之初开始推行计划生育政策是与其重工业优先发展战略相配套的，并为中国的经济和社会发展做出了积极贡献，但其附带结果是中国在中等收入水平上便已提前进入了人口老龄化社会，因此应该根据现有情况和条件，积极调整和改进我国的计划生育政策。跟据 2010 年展开的第六次人口普查结果，郭志刚 (2010, 2011, 2012) 对中国

以往人口估计和预测严重失误进行了严厉的批判,指出实际的调查数据已经多次解释了以往严重高估了出生水平和生育率,解释了以往的人口预测明显低估了中国的人口老龄化进程,并且人口发展规划目标一再大幅落空,导致了中国人口年龄结构的畸形。郭志刚进一步指出中国正面临着过度的少子化和人口老龄化风险,危机中国人口长期均衡发展、社会经济的持续发展和中华民族的振兴,因此调整计划生育政策,制定有效决策,提高生育率是应对人口老龄化的关键。曾毅(2006, 2009, 2013)通过对中国人口结构现状的分析,提出应尽快实行普遍允许二孩与提倡适当晚育政策的观点。顾宝昌(2011, 2015)从生育意愿、生育行为和生育率三者的相关关系,通过对中国东、中、西部城乡地区的实地调查,比较了各地区、各层次人群的生育意愿与实际生育率,分析了中国人口规模的增长潜力,并指出以限制生育为核心内容的计划生育政策的理由已经不复存在,建议实施全面的开放生育政策。另外,易富贤(2013)、李建新(2013)、李健民(2015)、胡鞍钢、刘生龙、马振国(2012)、姜全保、李晓敏(2014)等学者分别从历史经验、经济发展战略等角度对中国人口现状进行了分析,并对计划生育政策调整的紧迫性和方向性提出了意见和建议。

二、中国人口结构现状与分析

1. 改革开放以来中国的人口政策

改革开放之前,中国的人口总量从1970年的8亿急速增长到1980年的10亿,“人口多、底子薄、耕地少”是当时的基本国情。因此,在改革开放初期实行严格的人口控制政策有着紧迫的现实需要。为了配合中共十一届三中全会提出的“以经济建设为中心”决策,计划生育工作作为“直接关系到国民经济全局,关系到实现四个现代化的速度”的战略性决策受到党和国家领导人的高度重视。^①邓小平曾明确指出:“我们把计划生育问题当做一个战略问题”。^②此后,随着改革开放的全面展开,中国的人口政策开始逐渐收紧。并在1980年9月25日公布的《关于控制我国人口增长问题致全体共产党员、共青团员的公开信》中正式宣布开始全面实施独生子女政策。1982年9月,计划生育正式被中共“十二大”确定为基本国策并写入《中华人民共和国宪法》。

20世纪80年代,尽管实施了严格的独生子女政策,但中国的生育率依然徘徊在世代更替水平2.1以上,仅仅由1986年的2.42降低到1990年的2.17。20世纪90年代初,面临着每年净增约1600万的人口压力,中国政府再次明确指出计划生育政策的重要性,并在政策的执行上更加严格。在1990年的《政府工作报告》中指出:“必须看到当前我国的人口问题十分严峻,90年代前期我国将处在建国以来第三次人口出生高峰的顶峰。必须坚决稳定现行的计划生育政策,并使这些政策在基层真正得到落实。”此后,计划生育的执行情况直接与各级领导政绩相挂钩,严格执行“一票否决制”,延续至今(李琦,2013)。由于实行严格

^① 《关于国务院计划生育领导小组第一次会议的报告》,1978年10月26日。

^② 《邓小平文选》(第二卷),北京:人民出版社,1994:164。

的独生子女政策以及经济发展水平的不断提高,20 世纪 90 年代中国的生育率几乎呈现出跳跃性下滑,由 1991 年的 2.01 直线降低至 1.22,低于世代更替水平 2.1。进入 21 世纪以后,中国经济发展成果斐然,人口增长态势得到有效遏制并成功步入低生育国家行列。但由于这一时期资源、环境等瓶颈问题不断凸显,为了实现经济规划目标并减轻人口规模增长所带来的压力,中国政府依旧坚持计划生育政策不动摇。如在 2001 年公布的国家《“十五”规划纲要》中提出:“要高度重视人口、资源、生态和环境问题,抓紧解决好粮食、水、石油等战略资源问题,把贯彻可持续发展战略提高到一个新的水平……国民经济保持较快发展速度,经济结构战略性调整取得明显成效,经济增长质量和效益显著提高,为到 2010 年国内生产总值比 2000 年翻一番奠定坚实基础”。为此,以 2000 年的“8 号文件”、随后于 2001 年 7 月颁布实施的《计划生育技术服务管理条例》以及同年 12 月颁布的《中华人民共和国人口与计划生育法》为指导思想,中国政府进一步明确了人口的控制目标。由此,随着严格的独生子女政策的继续实施以及经济发展水平的进一步提高,2000-2010 年期间中国的生育率进一步由 1.22 降低到 2010 年的 1.18。^① 2010 年以后,中国政府继续强调将维持计划生育政策的连贯性、稳定性,如 2012 年公布的国家《“十二五”规划纲要》中,关于计划生育政策宣布坚持“控制人口总量,提高人口素质,优化人口结构,促进人口长期均衡发展”这一战略方针。一般认为,尽管中国政府于 2013 年 11 月召开的十八届三中全会中通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,正式宣布全面启动“单独二胎”政策,但在短期内,可以预见中国的人口生育率在较长时期内依然不会实现较快提高,生育率将继续在世代更替水平 2.1 以下徘徊。

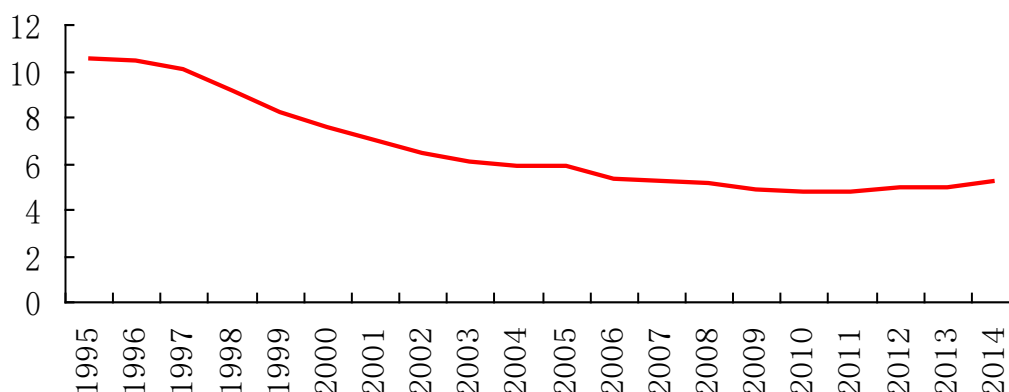
2. 中国的人口新常态与经济新常态

(1) 中国社会人口生育率将持续走低

首先,中国的人口规模要少于官方预期。第六次全国人口普查(以下简称“六普”)结果显示,2010 年末中国人口总量为 13.4 亿人,比 2000 年控制目标 14 亿少大约 6000 万人,比 2006 年《人口发展“十一五”和 2020 年规划》提出的控制目标 13.6 亿少近 2000 万人。

其次,中国人口规模增速明显放缓。与 2000 年第五次全国人口普查(以下简称“五普”)总人口数相比,2000-2014 年 14 年间共增加人口 9155 万人,年均增长率仅为 0.50%,增速仅相当于 1990-2000 年间年平均增长率的一半,远低于《国家人口发展“十二五”规划》中所提出的目标 0.72%(图 1)。

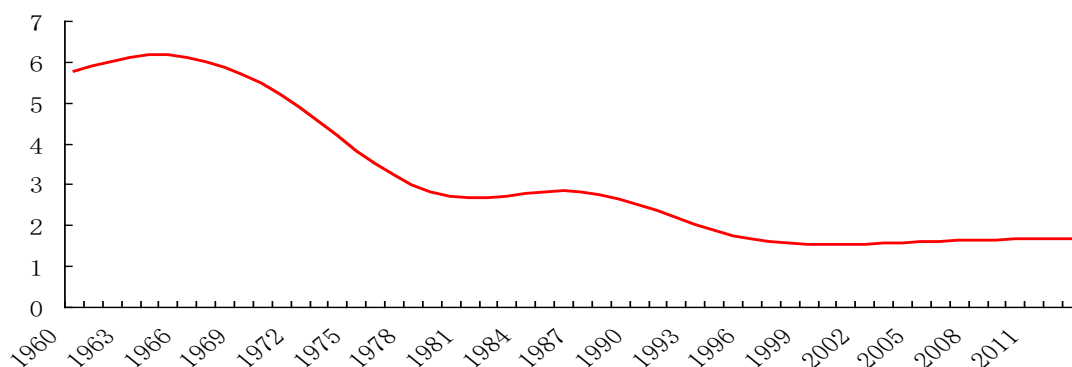
^① 有关中国的生育率一直存在争议。根据国家统计局公布的全国人口普查结果,中国的生育率 2000 年为 1.22,2010 年为 1.18。但有学者根据漏报率等情况重新计算,2000 年估计约为 1.8,2010 年为 1.6。



资料来源：国家统计局数据库，<http://data.stats.gov.cn>

图 1 1995-2014 年间中国的人口自然增长率

最后，中国的生育率不断降低。与 20 世纪 90 年代相比，2000-2015 年中国的生育率大幅降低（图 2）。大多数人口学家认为 2000 年以后中国的生育率要比政府部门原先认定的水平低。虽然中国人口计生主管部门长期认定中国的生育率稳定在 1.8，但学术界以及政府部门统计部门诸多调查和研究项目提供数据显示，中国的生育率早已降低至 1.5-1.6 上下，甚至有的学者利用“六普”数据进行模拟研究，结果显示 2010 年中国的生育率在 1.3 上下（卢峰，2013）。进入 21 世纪以来，中国的生育率一直维持在较低水平，可以判断，当前中国所面临的人口形势已不再是人口增长过快，而是生育率偏低所导致的少子化风险。并且在今后相当长的一段时间内，生育率偏低所导致的少子化将成为中国人口发展的新常态。



资料来源：世界银行数据库，<http://data.worldbank.org.cn/>

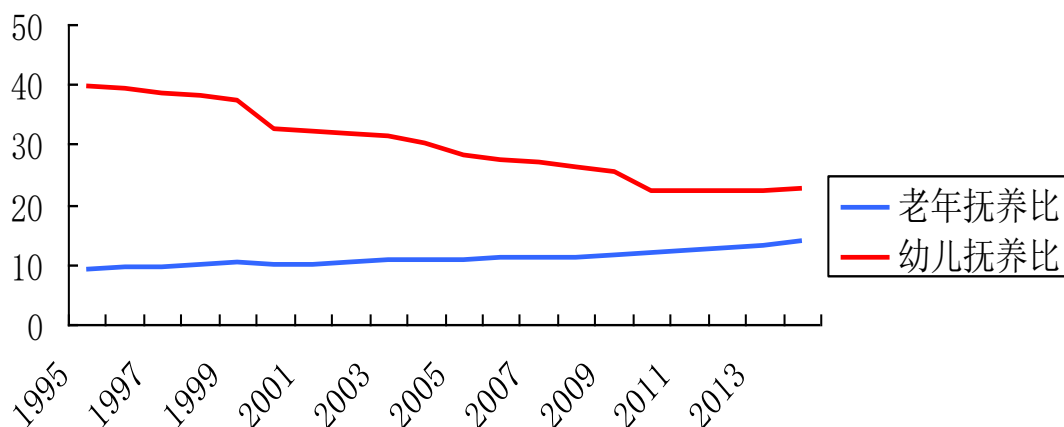
图 2 1960-2011 年间中国的生育率

无疑，自 20 世纪 80 年代初开始实施的严格的计划生育政策对于限制中国的人口规模过快增长起到了主导作用。但是，不可忽视的是，以经济发展为代表性的其他因素同样对生育率的下降发挥着重要的作用。根据生育的成本——效益分

析模型(H·Leibenstein, 1975), 当经济水平提高时, 一是家庭抚养和教育子女的直接成本和间接成本不断上升导致生育率下降; 二是逐步完善的社会保障制度、福利制度将越来越多的承担养老职能导致生育率降低; 三是人们的文化价值观越发现代, 生活内容更加丰富, 年轻人更加注重自我发展和自我实现, 相比之下生育子女所带来的欢乐和感情上的满足效应不断弱化; 四是孩子作为“半劳动”所获得经济收益占家庭收入的比重降低导致生育率降低。因此, “经济发展是最好的避孕药”, 我们有理由相信, 随着中国不断深化市场改革和推进城市化进程, 即使不实行计划生育政策, 中国的出生率也将会维持在较低水平, 不会出现像某些人口学家悲观估计的人口爆炸性增长。

(2) 中国社会人口老龄化风险不断加剧

根据“六普”结果, 2010 年中国 0~14 岁人口占总人口 16.60%; 15~59 岁人口占 70.14%; 60 岁及以上人口占 13.26%。同 2000 年“五普”相比, 0~14 岁人口比重下降 6.29%; 15~59 岁人口比重上升 3.36%; 60 岁及以上人口比重上升 2.93%。而从 1995 年以来, 随着人均寿命的不断提高, 中国的老年抚养比一直在不断提高, 社会保障压力问题不断凸显; 而与此相对应, 中国的幼儿抚养比却在不断下降, 未来劳动力供给能力明显减弱(图 3)。这意味着: 一是老龄人口比例将不断增加, 中国社会已经进入中度人口老龄化社会; 二是中国的劳动人口比例已经接近顶峰, 未来劳动力供给将不断减少, 中国经济过去一直所依赖的劳动力比较优势即将消失。如果继续当前的计划生育政策不变, 在今后 40 年左右时间, 中国社会将进入老龄化不断加剧的发展阶段, 而这也将是人口发展的新常态之一。



资料来源: 国家统计局数据库, <http://data.stats.gov.cn>

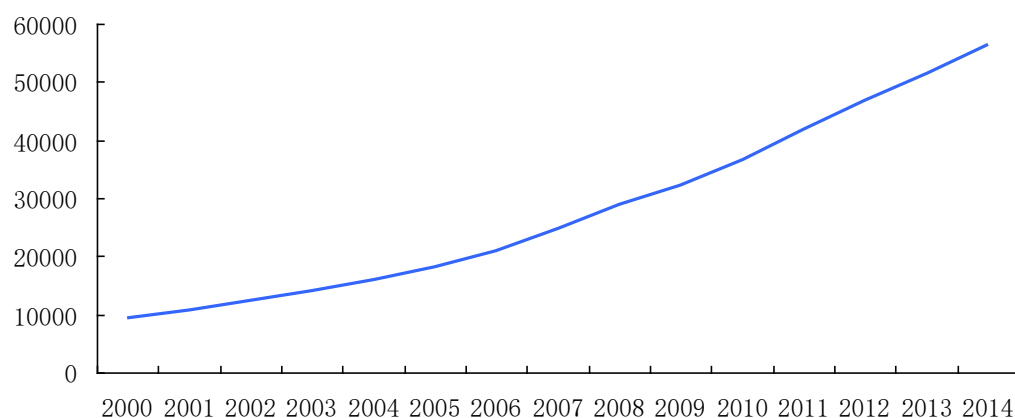
图 3 1995-2014 年间中国老年抚养比与少儿抚养比

另外, 由于受计划生育政策的负面影响, 中国的人口结构中性别比例失衡情况严重。据 2010 年“六普”数据计算, 0~4 岁人口性别比接近 119, 高出国际社会公认正常范围约 13 个百分点。而这也将在未来不断影响中国社会的和谐稳定。性别比例失调问题从近些年不断涌入的“越南新娘”等非法移民现象中可见一斑,

应引起政府部门的高度重视。

(3) 中国社会劳动人口不断减少

所谓“人口转型”是指一个国家在经济发展过程中，人口增长由高出生率、高死亡率转向高出生率、低死亡率，进而向低出生率、低死亡率转变的过程。2000 年以后，随着经济的不断发展，中国人口已经进入了低出生率和低死亡率发展阶段，而随之而来的便是中国正在不断丧失劳动力比较优势。2013 年 1 月，国家统计局公布的数据显示，2012 年我国 15—59 岁劳动年龄人口在相当长时期里第一次出现了绝对数量的下降，比上年减少 345 万人。“人口红利”正在消失，意味着未来中国经济发展将面临着严峻的减速风险。我们认为，劳动力人口减少将从以下几个方面影响中国经济：一是劳动力成本逐渐上升(图 4)；二是在劳动生产率不能快速提高的情况下，劳动人口减少将直接导致生产规模的萎缩；三是消费水平趋于疲软，消费市场日趋萎靡，投资规模缩小；四是新技术开发能力下降，创业活力降低，经济增长潜力下降；五是社会养老保险压力不断加大，经济增长下行压力日趋沉重。



资料来源：国家统计局数据库，<http://data.stats.gov.cn>

图 4 2000-2014 年中国城镇单位就业人员平均工资(元)

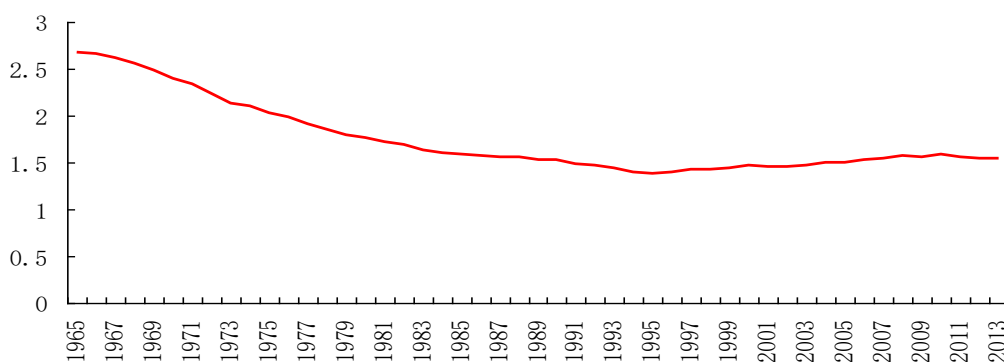
众所周知，1980 年以来中国经济的高速增长具有典型的二元经济发展特征，大量剩余劳动力从农业转移到非农产业，从农村转移到城市，从中西部地区转移到东部沿海发达地区，发挥比较优势，积极参与全球分工，获取人口红利，实现了中国近 35 年的经济持续快速增长。而随着中国人口拐点的来临，劳动人口减少、劳动力成本上升、老年抚养比不断加大，中国经济目前正面临着未富先老，陷入“中等收入陷阱”的危机(蔡昉，2013)。因此，可以说随着 2012 年以后人口红利逐渐消失、人口老龄化日趋加剧、农业富余劳动力减少、生产要素的规模驱动力减弱，中国经济发展将在前所未有的更大的下行压力下前行，而这将成为中国经济发展的新常态之一。

三、人口转型与经济增长的国际经验借鉴

1. 欧债危机的人口因素

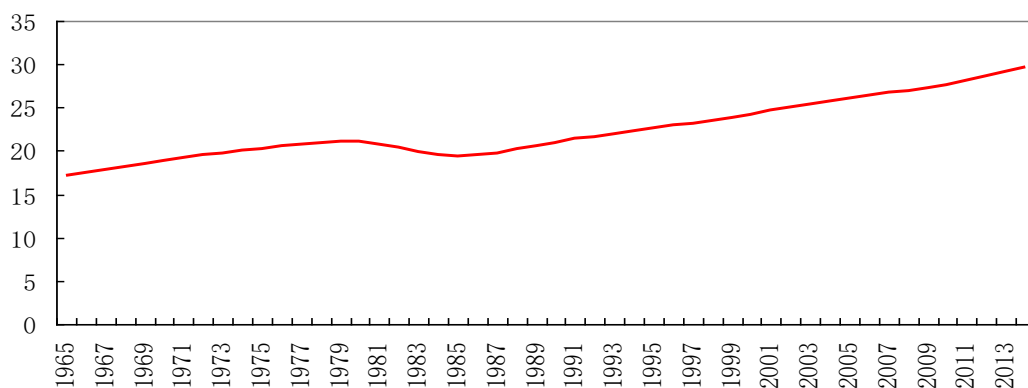
欧债危机是二战后欧洲所面临的一场最为严重的经济危机。早在 2008 年 10 月全球金融危机爆发初期，北欧的冰岛主权债务问题就已开始浮现。2009 年 12 月，希腊主权债务危机开始爆发。2010 年 3 月，葡萄牙、意大利、西班牙、爱尔兰等国家相继陷入主权债务危机。其实，欧债危机的种子早在上世纪 80 年代甚至更早的时候就已经埋下，这便是低生育率和高度老龄化（吴帆，2013）。

二战后，欧洲生育率出现了大幅度的补偿性增长，迎来了一个“婴儿潮”，1950-1970 年欧洲主要国家的生育率均高于 2.5，其中葡萄牙、西班牙、芬兰等国接近 3.0。^①与此同时，欧洲发达国家所倡导的高水准的社会保障体系日趋完备。20 世纪 80 年代，战后“婴儿潮”一代正处于壮年时期，经济增长势头良好，似乎“婴儿潮”所带来的人口红利为其完善的社会体系做了最有力的“背书”。然而，随着经济发展水平的不断提高，欧洲的生育率从 1975 年以后开始降低至 2.1 以下，到 1990 年已经逐步降低到 1.5 左右（图 5）。



资料来源：世界银行数据库，<http://data.worldbank.org.cn/>

图 5 1965-2013 年欧洲货币联盟生育率



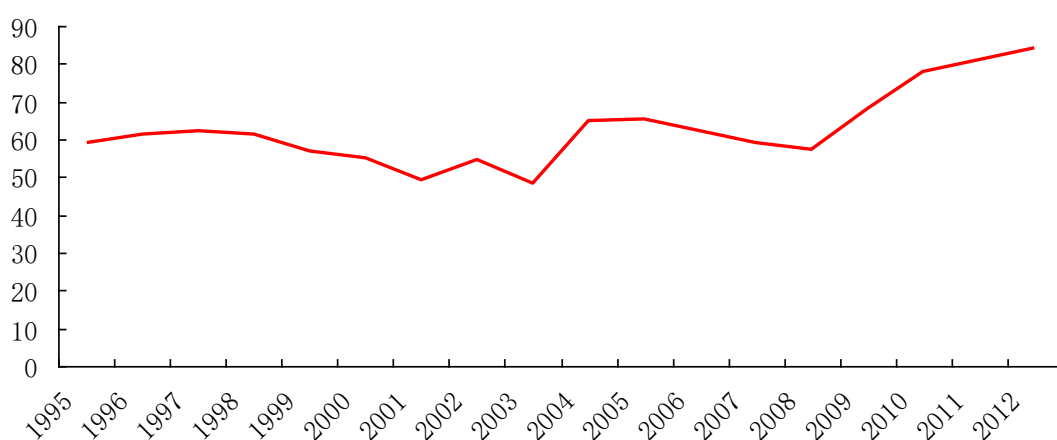
资料来源：世界银行数据库，<http://data.worldbank.org.cn/>

图 6 1965-2014 年欧洲货币联盟老年抚养比

^① 世界银行数据库，<http://data.worldbank.org.cn/>.

2010 年以后，“嬰兒潮”一代人口逐漸步入退休年齡，歐洲的勞動力人口比例不斷下降，65 歲以上老年人人口占比不斷劇增。進入 2010 年以后歐洲的老年撫養比已經突破 27，2014 年逼近 30（圖 6）。

伴隨著老年撫養比的不斷上升，歐洲完備的社會保障體系逐漸成為了歐洲經濟增長的沉重負擔。政府債務不斷加劇，2012 年歐洲貨幣聯盟中央政府債務占 GDP 比例高達 83.96%（圖 7）。這意味着：一是老年撫養比不斷劇增，歐洲國家政府不得不將大筆的財政資金應用於養老金、醫療保障等非生產部門，不斷擠占生產性投資支出；二是勞動力人口占比不斷降低，製造業不斷萎縮，國家稅收來源減少，政府職能選擇發債借錢來維持社會福利體系運轉；三是政府財政來源減少直接降低了中央政府干預經濟的能力、甚至如希臘、意大利、葡萄牙等國正面臨着破產的厄運。

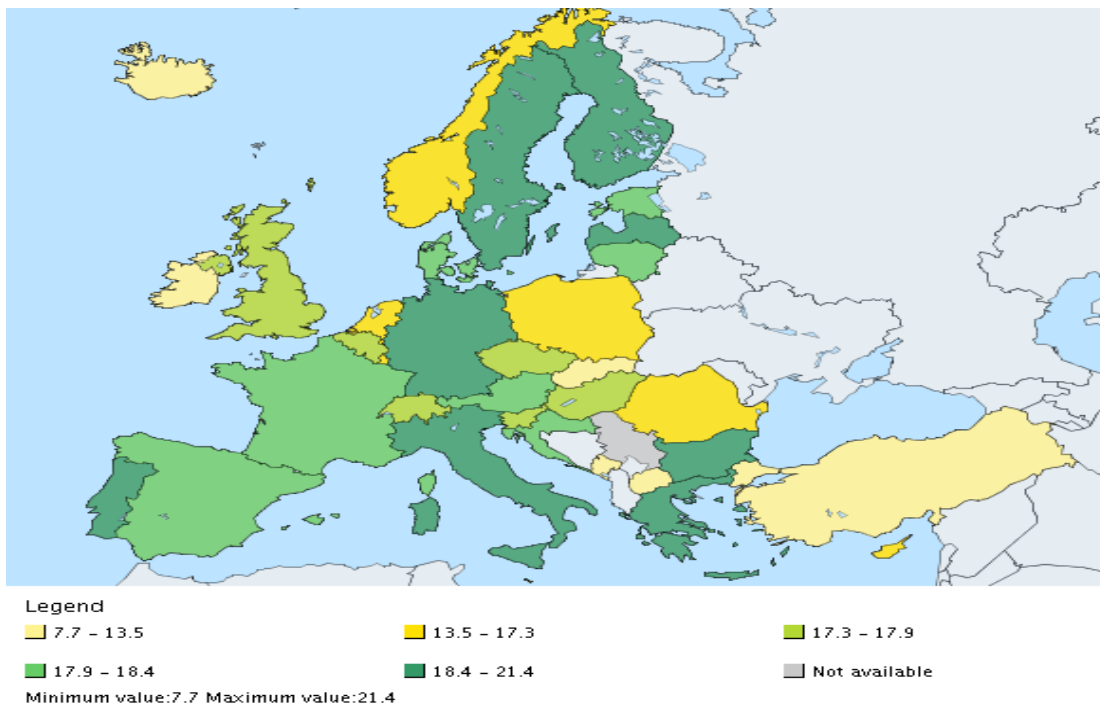


資料來源：世界銀行數據庫，<http://data.worldbank.org/cn/>

圖 7 1995-2012 年歐洲貨幣聯盟中央政府債務占 GDP 比例

具體到個別歐洲國家來看，2008 年以后深陷債務危機的國家基本上都是 65 歲以上老年人人口占比嚴重偏高的國家（圖 8）。從這個意義上來說，當高水準的社會保障體系與低生育率並存時，早在 20 世紀 80 年代就注定了今天的歐洲債務危機。

由於人口的發展趨勢具有長期性、隱蔽性等特徵。當 20 世紀 80 年代歐洲國家生育率普遍下滑時，其人口政策、經濟政策和社会政策並沒有做出及時調整。從而由於人口問題所引發的基礎層面問題重創歐洲經濟，甚至二戰后歐洲國家一直苦心經營的歐洲一體化進程也將面臨崩潰的窘境。當前，中國同 20 世紀 80 年代以后的歐洲一樣正經歷着長期的低生育率和勞動力人口規模與比重的不斷下降，雖然目前的中國的人口老齡化水平僅是歐洲國家的一半，老年撫養比也遠低於歐洲國家，但是由於計劃生育政策的不利影響老齡化的速度卻遠大於歐洲國家。因此，吸取當今歐債危機中的人口因素教訓對中國來說意義重大。

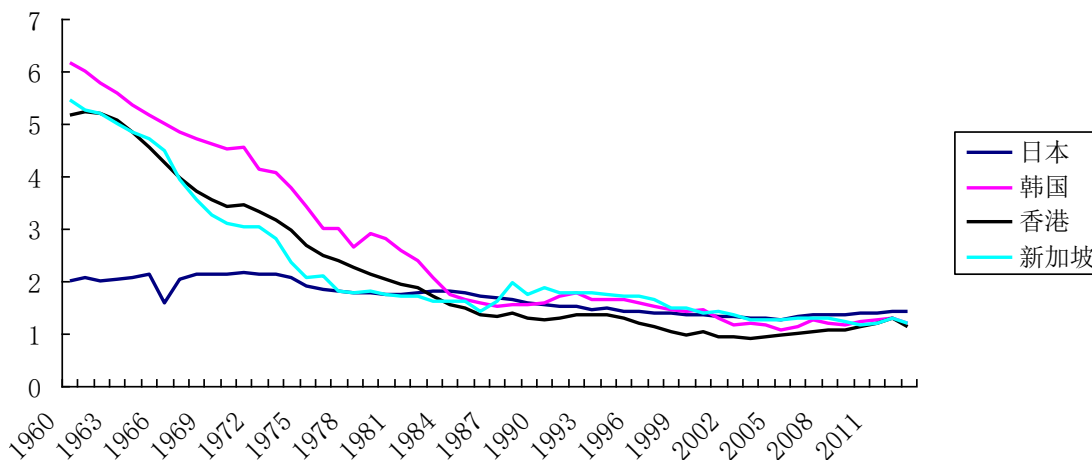


资料来源：欧洲统计局数据库，<http://data.worldbank.org.cn/>

图 8 2014 年欧洲各国 65 岁以上人口占总人口比例

2. 东亚地区的人口危机

20 世纪 50 年代到 80 年代，日本是世界上经济发展最为迅速、最具活力的经济体之一。紧随着日本经济的崛起和产业转移，20 世纪 80 年代以后韩国、香港、新加坡等东亚国家（地区）在短时间内实现了经济的腾飞，一跃成为世界经济强国（地区），被世界银行高度评价为“亚洲奇迹”。与中国的经济发展历程相似，东亚各国（地区）通过积极推行出口导向型战略，重点发展劳动密集型的加工产业，大力推进产业升级，获取人口红利，成功实现了由低收入国家（地区）向高收入国家（地区）的过渡。

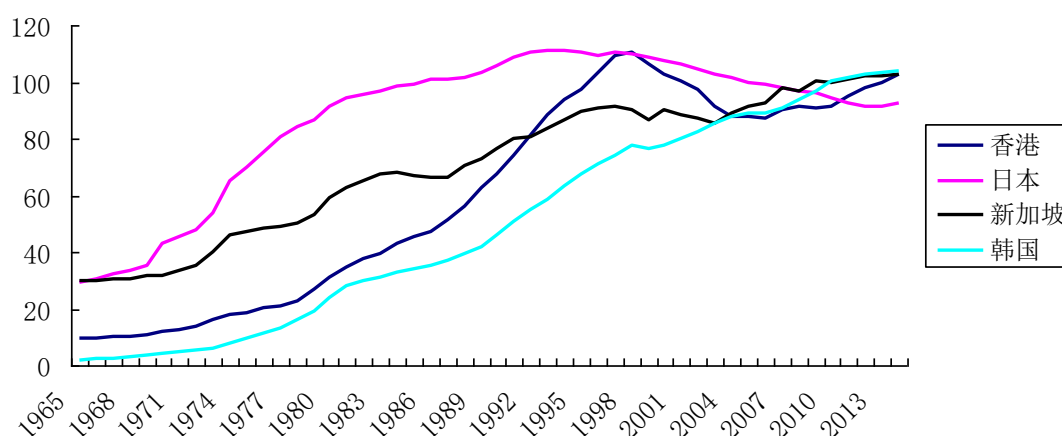


资料来源：世界银行数据库，<http://data.worldbank.org.cn/>

图 9 1960-2013 年日本、韩国、香港、新加坡的生育率

从东亚地区的人口发展轨迹来看，二战后，日本与大多数欧洲国家相似，生育率出现了大幅度的补偿性增长，迎来了一个“婴儿潮”。这种高出生、低死亡、高增长的人口变化趋势一直持续到 20 世纪 50 年代中期。随着人均收入水平的迅速提高、价值观念的改变以及家庭观念的更新等因素冲击，20 世纪 50 年代末期开始日本的人口逐渐向低出生、低死亡、低增长趋势过渡，并于 20 世纪 60 年代中期以后跌至世代更替水平以下。而 1960 年以前，新加坡、香港、韩国的生育率曾高达 5-6，但由于经济高速发展以及一系列相对温和的节育政策，其生育率在 20 世纪 80 年代中期降低至世代更替水平以下，并在 20 世纪 90 年中期以后跌至 1.5 以下（图 9）。2013 年，日本的生育率为 1.43，韩国为 1.18，新加坡为 1.19，香港为 1.12，中国台湾也仅为 1.30。^①

回顾东亚国家（地区）的人口政策，20 世纪 60 年代如韩国、新加坡、中国台湾等国家（地区）都曾通过各种宣传与教育潜移默化地改变民众对传统大家庭、多子女的偏好，大力资助避孕节育服务，将人工流产合法化，并积极奖励节育家庭（沈可、王丰、蔡泳，2013 年）。例如：在 20 世纪 60 年代，韩国开始实施提倡一对夫妇只生育两个孩子的“家族计划事业”（金度完、郑真真，2007）；新加坡提倡“两个就够了”，家庭计划局提出“一个家庭，两个孩子”计划并规定生育 3 个以上孩子的家庭不能享受税收减免（张莹莹，2013）；中国台湾也曾提出“一个不算少，两个恰恰好”的家庭计划。目前，东亚国家（地区）的节育政策在其降低生育率的过程中究竟发挥了多大作用还存在着较大争议。但不可否认的是，尽管东亚国家（地区）并没有采取如中国的计划生育一般严厉的节育政策，但伴随着经济的快速成长，东亚国家（地区）的生育率在不断降低，并且其生育率甚至达到了中国的生育率以下（图 9，图 10）。因此，“现代化——人口转变”理论强调：在生育率降低的过程中，经济发展和社会文化水平的提高起着不可忽视的决定性作用。



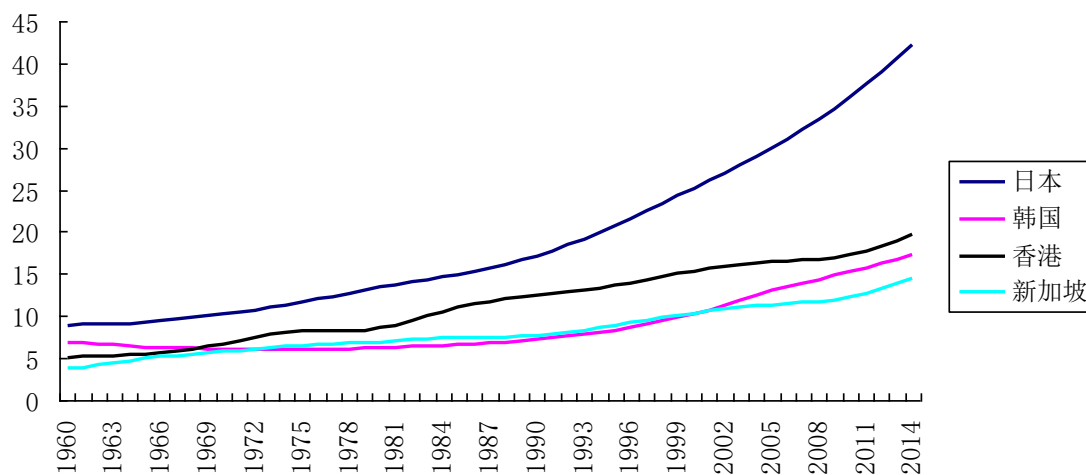
资料来源：世界银行数据库，<http://data.worldbank.org.cn/>

注：日本以 2005 年 GDP 为 100；香港以 2013 年 GDP 为 100，韩国、新加坡以 2010 年 GDP 为 100 计算。

图 10 1965-2013 年日本、韩国、香港、新加坡的 GDP 平减指数

^① 据台湾“内政部”统计，2011 年中国台湾的老年抚养比为 1.3。

遗憾的是，出于对出生率反弹的担忧、对快速提高人均收入的极度渴望、人口的发展趋势具有长期性、隐蔽性的特征等原因，当人口结构发生剧烈变化时，日本、韩国、新加坡等东亚国家（地区）并没有及时对节育政策作出调整。韩国在生育率低于更替水平 10 年后才放弃控制人口增长的努力，转而实行鼓励生育政策，新加坡等了 12 年，日本等了 17 年，中国台湾等了 15 年（沈可、王丰、蔡泳，2013 年）。然而，迄今为止，即使实施了不干预乃至积极的鼓励生育政策，东亚国家（地区）的生育率依然持续低迷，东亚国家（地区）似乎陷入了“低生育陷阱”。^①不断加剧的人口老龄化趋势使得东亚国家（地区）的经济增长背上了沉重的负担，2014 年韩国的老年抚养比为 17.2、香港为 19.6、新加坡为 14.5，而日本更是高达 42.1（图 11）。^②而长期的低水平生育率又将在基础层面降低东亚国家（地区）经济活力与产业竞争力，据估计：从 2010 年到 2030 年，日本劳动年龄人口将从 8129 万人减少到 6840 万人，2050 年这一数字将进一步继续减少到 4930 万人，较 2010 年减少约 39%（侯建明、周英华，2010）；韩国劳动力人口于 2010 年达到顶点 3600 万人之后持续下降，2050 年将下降到 2300 万人，较 2010 年减少约 36%（金度完、郑真真，2007）；中国台湾的劳动力人口将于 2016 年前后达到最高值 1722 万人，之后逐渐下降，2050 年将降至 1047 万人，较 2010 年减少约 38%（张广翠，2008）。由此，长期的低生育率和不断加剧的人口老龄化对东亚国家（地区）经济社会发展所带来的巨大负面作用可见一斑。



资料来源：世界银行数据库，<http://data.worldbank.org.cn/>

图 11 1960-2014 年日本、韩国、香港、新加坡的老年抚养比

然而，实施远比东亚国家（地区）更加严厉的节育政策——计划生育已经在中国走过了大约 35 个年头。目前，中国的生育率不但低于世代更替水平，并且已经维持了大约 25 年，也有陷入了“低生育陷阱”的倾向。从东亚国家（地区）的经验来看，中国的低生育率和人口老龄化的不断加速必将在更快、更深、更广

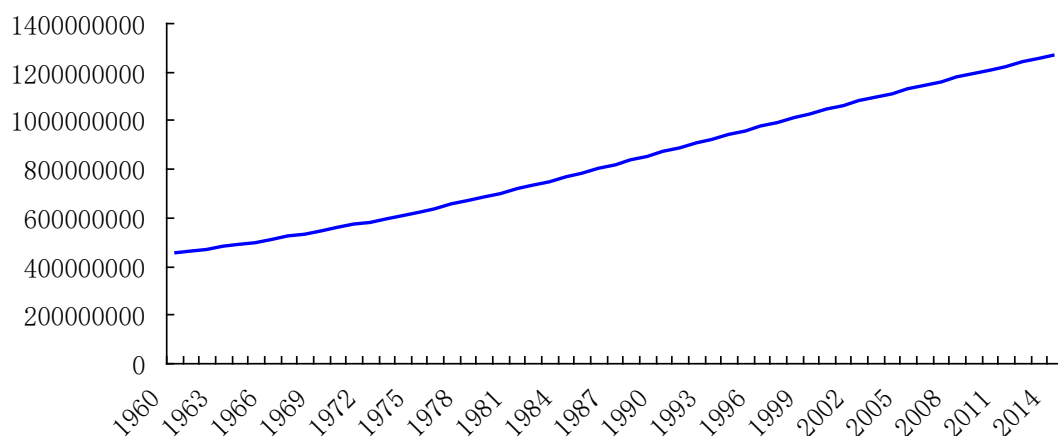
^① Lutz 等学者于“Policies Addressing the Tempo Effect in Low-Fertility Countries”（2005）提出了“低生育陷阱”假设，即生育率一旦降低到 1.5 以下，由于价值观的转变、生存压力增加等多方面共同作用，生育率会继续下滑，很难甚至不可能发生逆转。

^② 据台湾“内政部”统计，2011 年中国台湾的老年抚养比为 14.7。

的层次上影响中国经济社会的发展与稳定。而这正迫切地要求中国政府在新常态下对人口政策的作出历史性的调整与转型。

3. 崛起中的印度

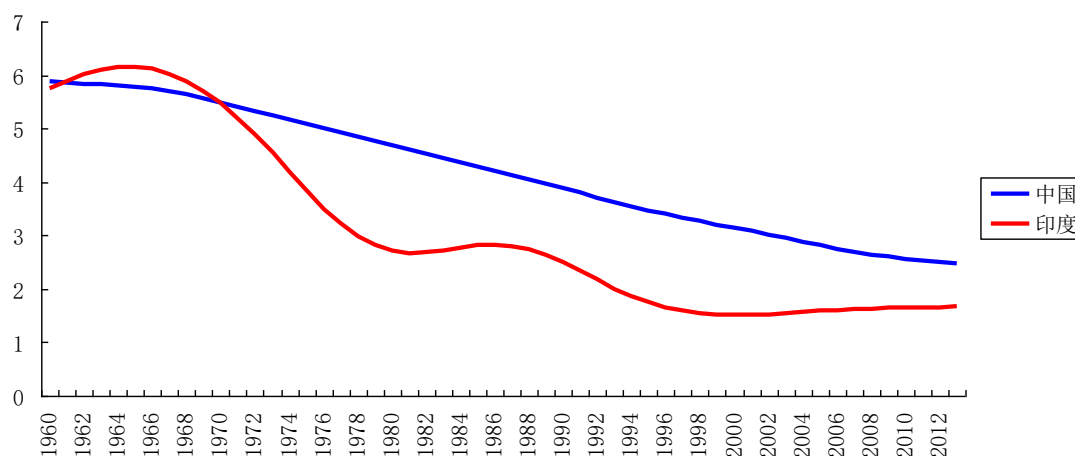
2014 年印度人口总数为 12.67 亿人，占世界总人口的 17.4%，是仅次于中国（约占世界人口的 18.9%）的世界第二人口大国。自 20 世纪 60 年代以来，印度人口持续快速增长，1960 年印度的总人口仅 4.5 亿人，到 2014 年几乎增长了近 3 倍（图 12）。



资料来源：世界银行数据库，<http://data.worldbank.org.cn/>

图 12 1960-2014 年印度总人口

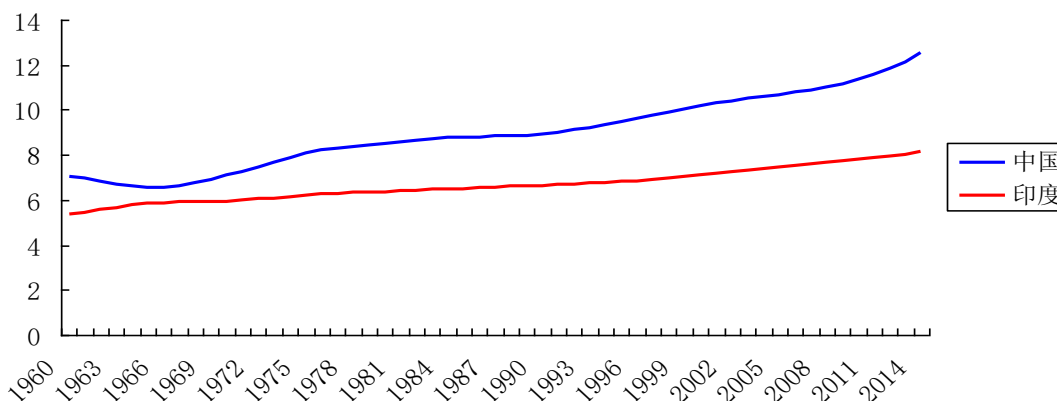
然而，随着社会经济的不断发展，20 世纪 60 年代开始印度的生育率也开始逐渐下降。但是与中国的生育率变动轨迹相比，印度的生育率下降的比较平缓、自然（图 13）。2010 年以后依然维持在 2.5 左右的世代更替率以上。



资料来源：世界银行数据库，<http://data.worldbank.org.cn/>

图 13 1960-2013 年印度与中国的生育率

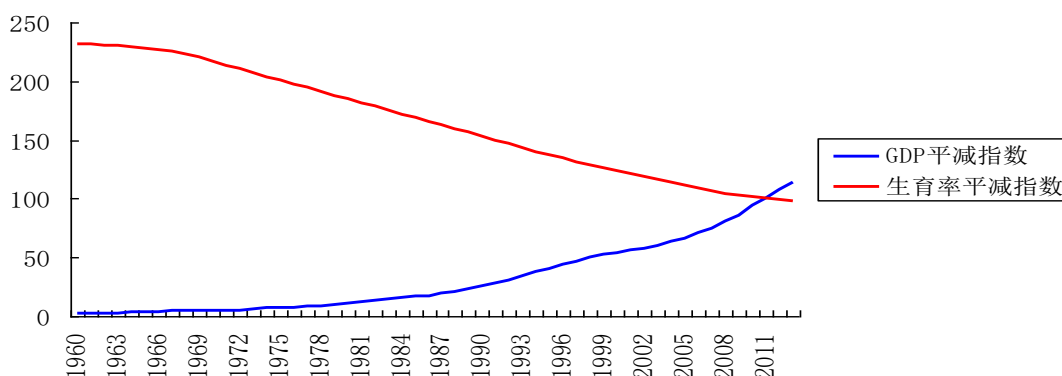
由于印度的生育率没有出现大幅度的跌落，并且一直维持在世代更替水平以上，因此印度人口年龄结构变化相对平稳。2011 年，印度 15~64 岁人口占 65%，65 岁及以上人口占 5%，到 2025 年和 2035 年，这一数字将分别升至 7.7% 和 10.2%，而中国的这三个数字分别是 8.6%，14.3% 和 21%（申秋红，2014）。得益于平稳降低的生育率和相对合理的年龄结构，印度的老年抚养比的变化也相对较小，2014 年印度的老年抚养比仅为 8.1，而中国的这一指标为 12.5。



资料来源：世界银行数据库，<http://data.worldbank.org.cn/>

图 14 1960-2013 年印度与中国的老年抚养比

回顾印度的人口政策，早在 1952 年印度政府便已开始实施人口控制政策，为鼓励节育拨放专款，并为育龄妇女提供避孕药具和服务。据统计，1952-1999 年印度政府在实施节育政策方面已累计投入达 1670 亿卢比，但印度政府并没有制定与之相配套的硬性人口控制目标，也没有采取强有力的措施推进和落实人口控制计划（申秋红，2014）。2000 年以后，印度制订了《国家人口政策-2000（NPP2000）》彻底放弃了强制性节育政策，并将人口政策的重心从人口数量和生育控制转型到真正关注人口发展与保障上来，从而有效地避免了政策干预所带来的人口结构性失调与急剧人口老龄化问题（彭伟斌，2014）。



资料来源：世界银行数据库，<http://data.worldbank.org.cn/>

注：GDP 和生育率均以 2010 年数据为 100 计算。

图 15 1960-2013 年印度的生育率平减指数与 GDP 平减指数

回顾印度的人口发展历程,可以发现,虽然印度一直没有实施强有力的人口控制政策,但其生育率与 GDP 之间依然呈现出一种更自然、更平稳的负向相关关系(图 15),并且由于排除了人为强制性的政策干扰,使得印度的人口结构更加健康合理。据估计:“2015 年至 2020 年,印度的劳动力人口将会从 8.04 亿上升至 8.56 亿,平均每年需要 1000 万个新增就业机会。”^①目前,印度政府正在利用其丰富的劳动力资源吸引国际制造业向印度投资,积极推进“印度制造”战略。2015 年 8 月,台湾鸿海科技集团——富士康科技集团的母公司宣布,未来 5 年将在印度投资 50 亿美元,建造电子产品制造与研发中心,逐渐将其生产基地重心由中国转移到印度。可以预见,印度健康的人口结构和合理的生育率必将为印度制造业的崛起和经济的持续增长奠定坚实的基础。

四、中国人口政策的调整与转型

“他山之石,可以攻玉”;“以史为鉴,可以知兴替”。欧洲、东亚国家(地区)的前车之鉴和印度的人口发展经验可以给中国的人口政策调整与转型带来许多启示。在当前社会经济发展进入新常态的历史性转折时期,中国的全面深化改革任务无疑将会更加艰巨,改革的难度将会前所未有,改革事业已进入攻坚期、深水区。而人口政策作为社会经济发展的最基本层面问题应该进行最优先、最深刻、最有决断力的改革。对于中国人口政策的调整与转型,我们建议:

1. 严肃认真搞好人口调查研究

人口普查数据是一个国家最基本、最重要、最深刻的战略决策情报,关系着国家和民族的命运,必须引起各级政府、专家的高度重视。在国家生育政策面临调整和转型的战略转折期,要求各级政府主管部门严肃认真地搞好人口调查研究工作,多层次、多角度、全方位的搞好人口基本情况、人民群众生育愿望、生育计划、生育行为、生育保障的调查研究工作。抓紧时间、严肃认真实施跟踪调查研究工作,加强人口变动情况调查,建立人口监测和预警机制,建设完善的国家人口基础信息库,客观分析形势,打消顾虑,为我国下一步人口政策战略转型奠定理论基础是当前人口工作的最重要、最迫切的任务。对于 2000 的第五次人口普查、2010 年的第六次人口普查数据结果曾广受专家学者和国家计生机构质疑,甚至对于关键指标数据都存在着巨大争议,这对于中国这样一个人口大国是不应该的。因此,各级领导机构要认真组织协调,提高基层人口普查人员素质,并利用大数据时代“互联网+”等先进信息化技术手段,获取我国人口发展的最真实动态数据。

2. 尽快全面开放二孩政策

鉴于我国持续近 25 年的低生育率和不断加剧的人口老龄化进程,建议尽快全面开放二孩政策。国家卫计委确认,截至 2014 年 12 月,我国大约有 1100 万

^① 《印度将取代中国成为下一个“世界工厂”?》, 荆楚网
<http://auto.cnhubei.com/2015/0812/250701.shtml>, 2015 年 8 月 14 日。

对符合条件的单独夫妇，“单独二胎”政策逐步放开以来，全国有 106.9 万对单独夫妻提出二胎申请，而实际生育的仅为 47 万对，与此前官方预期的每年约 200 万对夫妻提出申请存在较大差距。^① 这充分说明，“单独二胎”政策对于生育意愿、生育率的促进作用相当有限，因此有必要推出更强力度的开放生育政策。当前，我国城镇化进程尚未完成，在农村地区、中西部地区人民群众的生育愿望依然迫切。欧洲、东亚国家（地区）的经济发展历史轨迹告诉我们，一旦一个经济体完成了城市化进程，那么，其生育率很难再提高，极易陷入“低生育陷阱”难以自拔。因此，积极利用城镇化进程中的有利时机，全面开放二胎政策是我国新时期人口政策调整的关键，目前已经迫在眉睫；贻误最佳调整期必将误国误民。

3. 适时实施全面放开生育政策

根据全面开放二胎期人口普查结果，如果判断生育率在长期依然会在较低水平上徘徊，则应该尽快出台全面放开生育甚至鼓励政策，将人口政策的重心从人口数量和生育控制稳健地转型到真正关注人口全面发展上。统筹兼顾，以人为本，充分尊重公民的生育愿望、生育计划和生育行为，积极提供生育保障，提高儿童和孕产妇的健康和营养水平，提供生殖健康服务，避免强制性政策干预所带来的结构性失调问题。并联合政府、企业与非营利性政府机构，共同切实促进女性生殖健康和儿童保健服务质量的提高。

习近平主席明确指出：“我们要坚持改革开放正确方向，我们要敢于啃硬骨头，敢于涉险滩，敢于向积存多年的顽瘴痼疾开刀，切实做到改革不停顿、开放不止步”。^②而人口问题正是社会经济可持续发展的最基本层面、最重大的问题，关系着国家的兴旺发达、社会的长治久安和民族血脉的延续。人口的增长、世代的更替、社会的发展有其自然规律，违反了客观规律，就会受到规律的无情惩罚。我国现行人口政策已执行了长达 35 年之久，其在特定历史时期所固有的简单化、僵化性和冷淡化已不再适合 21 世纪的中国社会经济的全面深化发展。果断调整中国现行生育政策，向以人为本、“合法自然”、“更有人情味”的人口政策转型是当前我国社会经济可持续发展的必由之路。

总之，在社会经济发展进入新常态的历史性转折时期，迫切需要及时对中国的人口政策目标乃至整个人口政策体系和制度架构进行调整与转型。

参考文献

- [1]李琦.改革开放以来中共人口决策历程考察.中共党史研究[J],2013; 2:21-33.
- [2]李宏彬,谢洁玉,李蕾.人口转型与经济兴衰.计划生育调整与中国发展[M],北京: 社会文献出版社,2013:218-231.
- [3]林毅夫.发展战略、自生能力和经济收敛.经济学[J],2002;1:55-86.

^① 《卫计委官员：今年不会搞全面放开二胎区域性试点》，新华网 http://news.xinhuanet.com/gongyi/2015-03/04/c_127542062.htm，2015 年 3 月 4 日。

^② 《深化改革开放，共创美好亚太》，2013 年 10 月 7 日习近平主席在 APEC 工商领导人峰会上的讲话。

- [4]林毅夫.发展战略、人口与人口政策.21世纪中国人口与经济发展[M],北京:社会科学文献出版社,2006:3-28.
- [5]郭志刚.中国的低生育率与被忽略的人口风险.国际经济评论[J],2010;6:113-127.
- [6]郭志刚.六普结果表明以往人口估计和预测严重失误.中国人口科学[J],2011;6:4-15.
- [7]郭志刚.重新认识中国的人口形势.国际经济评论[J],2012;1:98-113.
- [8]曾毅.试论二孩晚育政策软着陆的必要性与可行性.中国社会科学[J],2006;2:94-110.
- [9]曾毅.二孩晚育软着陆方案有利于解决我国出生性别比偏高问题.社会科学[J],2009;8:56-61.
- [10]曾毅.计划生育政策不变危及复兴大业.上海经济[J],2013;8:10-15.
- [11]顾宝昌.实行生育限制的理由已不复存在.人口与社会[J],2015;4:12-16.
- [12]顾宝昌.生育意愿、生育行为和生育率.人口研究[J],2011;3:45-61.
- [13]易富贤.大国空巢——反思中国计划生育政策[M],北京:中国发展出版社,2013年.
- [14]李建新.人口变迁、人口替代与大国实力兴衰.探索与争鸣[J],2013;5:6-11.
- [15]李健民.中国的人口新常态与经济新常态.人口科学[J],2015;1:3-13.
- [16]胡鞍钢,刘生龙,马振国.人口老龄化、人口增长与经济增长——来自中国省级面板数据的实证证据.人口研究[J],2012;5:16-28.
- [17]姜全保,李晓敏.中国的低生育率——趋势、后果与国际经验借鉴.二孩你会生吗——生育意愿、生育行为和生育率关系研究[M],北京:社会科学文献出版社;2014年:122-140.
- [18]卢峰.建议加快调整一胎政策.计划生育调整与中国发展[M],北京:社会文献出版社,2013年:79-90.
- [19]蔡昉.人口红利与中国可持续增长.甘肃社会科学[J],2013;1:7-10.
- [20]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.人口研究[J],2013;3:71-81.
- [21]侯建明,周英华.日本人口老龄化对经济发展的影响.现代日本经济[J],2010;4:55-59.
- [22]张莹莹.新加坡人口变动及其成因分析.人口与经济[J],2013;3:36-43.
- [23]金度完,郑真真.韩国人口老龄化过程及其启示.人口学刊[J],2007;5:46-51.
- [24]张广翠.中国台湾地区人口老龄化及面临的挑战.人口学刊[J],2008;4:46-50.
- [25]彭伟斌.印度国家人口政策的历史演进及影响因素研究.人口学刊[J],2014;6:30-40.
- [26]申秋红.印度人口发展状况与人口政策.人口学刊[J],2014;1:24-31.
- [27]梁建章.现行生育政策负面影响中国经济活力.计划生育调整与中国发展[M],北京:社会文献出版社,2013:79-90.
- [28]沈可,王丰,蔡泳.国际人口政策转向对中国的启示.国际经济评论[J],2012;1:112-122.