

优化生育政策促进人口长期均衡发展的战略重点

朱楠, 马骁

(西北大学 公共管理学院, 陕西 西安 710127)

摘要:“三孩政策”标志着生育政策的进一步优化,它为中国人口长期均衡发展提供了政策保障,在对新中国成立以来两次生育政策转型和优化分析的基础上,从人口长期均衡发展战略、人口问题的再认识、生育意愿和生育行为改变的视角分析中国生育政策优化的基础和内在动力。研究认为,优化生育政策不仅提升了人口出生率,缓解人口老龄化,减轻社会保障制度压力,而且将生育权回归家庭,是对家庭福利和人的全面发展的体现;为此,在充分发挥“三孩”新人口政策作用的同时,还要有相应的配套措施,将构建共享型社会保障制度、保障女性的生育权和劳动就业权、增加人力资本投资等一体考虑,有助于新的优化生育政策的有效实施。

关键词:人口老龄化;优化生育政策;“三孩政策”;人口长期均衡发展;社会保障制度;生育保障

中图分类号:C924.21

文献标志码:A

文章编号:1671-6248(2021)04-0094-07

Strategic focus of optimizing childbearing policy to promote long-term balanced development of population

ZHU Nan, MA Xiao

(School of Public Management, Northwest University, Xi'an 710127, Shaanxi, China)

Abstract: The "three-child policy" marks the further optimization of the childbearing policy and provides guarantee for the long-term balanced development of China's population. Based on the analysis of the transformation and optimization of China's two childbearing policies in history, this paper analyzes the basis and internal dynamics of the optimization of China's childbearing policy from the perspective of long-term balanced population development strategy, population re-recognition, childbearing desire and childbearing behavior changes. The research points out that the optimization of the childbearing policy not only improves the birth rate of the population, alleviates the aging of the population, reduces the pressure

收稿日期:2021-07-07

作者简介:朱楠(1983-),女,天津市人,西北大学公共管理学院教授,中国西部经济发展研究院兼职研究员,经济学博士。

of the social security system, but also returns the reproductive right to the family, which is the embodiment of the reverence for life and the all-round development of human beings. Therefore, while giving full play to the role of the new "three-child policy", corresponding supporting measures should be taken to build a shared social security system, protect women's reproductive rights and employment rights, and increase human capital investment, which will help optimize the effective implementation of the childbearing policy.

Key words: population aging; optimization of childbearing policy; "three-child policy"; long-term balanced development of population; social security system; maternity protection

在“十四五”时期的开局之年,2021 年 5 月 31 日中共中央政治局审议《关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》,提出中国实施一对夫妻可以生育三个子女的政策及配套措施。这是继“增强生育政策包容性”^[1]之后中国生育政策的进一步具体调整。在第七次全国人口普查相关数据背景下,这一生育政策的调整积极回应了中国少子化、老龄化的人口特征变化。本文在回顾中国生育政策转型与优化的基础上,试图解释生育政策调整的战略重点,为“三孩政策”的落地和有效实施提供理论支撑。

一、中国生育政策的转型与优化

生育问题关系着人口的长期均衡和经济社会的稳定发展,是中国最为重要和连贯的社会政策之一。中国的生育政策经历了从无到有,从自由生育、约束生育到包容生育的过程。因此,回顾中国不同阶段的生育政策,把握生育政策的调整思路,对“十四五”规划和 2035 年远景目标的实现具有重要意义。

(一) 由自由生育向约束生育转型与优化

这个阶段经历了自由生育、探索计划生育到严格执行计划生育政策的过程。新中国建立后,在和平环境下社会经济的发展,医疗水平的提高,以及新中国急需劳动力恢复生产的要求,促使中国倡导自由生育的生育政策,导致这段时期生育率迅速提

升。1949~1953 年间,中国总和生育率高达 6.05,人口总数每年增长 1 000 万人以上^[2],1964 年全国总人口突破 7 亿^[3]。然而过快的人口增长,导致粮食、住房、医疗、教育等公共资源出现短缺,经济社会的发展难以承载短期内快速增长的庞大人口数量。因此,控制人口过快增长,确保人口与社会经济系统和谐发展的呼声日益高涨。1971 年 7 月 8 日国务院转发卫生部等《关于做好计划生育工作的报告》,标志着中国计划生育政策在全国范围内正式推行。1982 年 9 月,计划生育被定为中国一项基本国策,同年 12 月写入宪法,将严格控制人口数量和人口增长速度作为政策目标,中国完成了自由生育向约束生育的转型。由于严格的计划生育政策,到 1999 年,总和生育率已经降到替代水平以下,人口自然增长率为 8.77%^[4]。2001 年 12 月,全国人大常委会通过《中华人民共和国人口与计划生育法》,以立法的形式明确计划生育是基本国策。进入 21 世纪,中国人口步入了“低出生率、低死亡率、低自然增长率”的态势。至此,中国完成了控制人口数量、提高人口素质和人民生活水平、促进人口长期均衡发展的任务,进入到超低生育水平阶段。

(二) 由约束生育向包容生育转型与优化

在计划生育政策严格实施的三十余年时间里,人口增长过快的问题得到有效控制,但人口结构转变带来的负面效应开始逐渐显现,出现“民工荒”、人口老龄化、生育率低、生育意愿低等问题,人口拐点过早来临,人口红利消失,使得结构性问题取代

总量问题成为人口长期均衡发展的障碍,在中国“未富先老”的国情下,人口发展难以继续为经济发展提供支撑动力。在此背景下,中国生育政策开始由严格计划、逐渐放宽转向包容性生育政策。2013年12月28日,全国人大常委会表决通过《关于调整完善生育政策的决议》,启动“单独二孩”政策,放宽生育政策,自此中国生育政策开始第二次转型。为进一步鼓励生育,2015年10月,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”(简称“全面二孩”),但“全面二孩”政策实施后效果并不理想。2015年到2020年间,中国新生儿数量连年下跌,由1 655.0万^[5]跌至1 003.5万^[6]。为规避生育水平持续走低可能带来的风险,2021年5月31日中国推出“三孩政策”,完成了约束性生育向包容性自主生育阶段转型。

二、优化生育政策的基础及内在动力

少子化和老龄化是中国人口面临的突出问题,虽然它是社会现代化发展过程中的必然趋势,但中国人口结构转变速度过快,已经不利于人口长期均衡和经济社会的高质量发展。在现阶段,中国对人口问题的认识已经发生巨大变化,人口数量和人口质量红利对未来经济发展具有举足轻重的作用,因此,不断优化生育政策,调整生育意愿和生育行为,已经成为生育政策优化的基础和动力。

(一) 人口长期均衡发展战略是生育政策优化的根本

“均衡”本是物理学概念,被经济学引入之后赋予了两个方面的含义,即“变量均衡”和“行为确定”^[7],后来被引入人口均衡概念中,包括了内部均衡、外部均衡和总均衡^[8],人口长期均衡就是要实现人口内外部各子系统的均衡。在内部均衡方面,中国人口数量和人口结构的不合理带来人口变量的失衡,面临“低生育陷阱”的风险。具体表现为,中国人口数量不断下降,年平均增长率由1982年的

2.10%^[9]下降至2020年的0.50%^[6]。即使生育政策放开,人口结构的变化也是显著的,2013~2020年间中国人口老龄化不断加深,60岁以上人口占比由14.90%^[10]提升至18.70%^[6],而少儿人口占比由17.50%提升至17.95%,仅回升1.35个百分点。而在人口质量上,国民素质不断提高,15岁以上人口平均受教育年限提升至9.90年,平均受教育年限在十年以上的省份达到13个。人口分布方面,2020年流动人口达到4.90亿人次,相比2010年增长69.70%,其中流向城镇的人口占比达到88.10%^[11]。受教育水平的提高、城市生活的巨大压力和流动带来的不稳定性对人们的生育意愿又产生一定的负面影响。

在外部均衡方面,积极实现人口与经济社会、资源环境的协调发展和可持续发展是人口长期均衡发展的外部目标。新中国成立初期,百废待兴,生产力落后,物质资源短缺,中国政府一方面需要大力发展经济建设,另一方面亟需解决人民吃饱穿暖问题。新中国成立初期“人多力量大”的目标有效地保障了物质生产,但20世纪60年代以后,人口的压力造成了就业、住房、公共设施紧张等问题,于是颁布了一系列约束生育政策。但随着改革开放,中国经济经过一段时间的高速增长,于2010年国内生产总值超过日本,成为世界第二大经济体,到2017年经济增长进入高质量发展阶段,这样为中国的人口发展奠定了充足物质基础。此外,“十三五”时期中国建成世界上规模最大的社会保障体系,民生问题得到保障。同时,新时代新发展理念、绿色发展观注重解决人与自然和谐问题,通过生态保护和修复,人口赖以生存的环境承载能力有所提高。这些都意味中国人口系统外部环境不断得到改善,生育政策调整刻不容缓。

(二) 对人口问题的再认识是生育政策优化的基石

马克思提出“两种生产”,深刻地揭示了人类社会的人口发展规律,即人口再生产必须和社会再生产相匹配,人口数量应该控制在社会可承载的范围

之内^[12]。改革开放后,中国经济增长取得了举世瞩目的成就,这在一定程度上得益于计划生育以来对人口数量的控制和人力资本的投资,但庞大的人口规模也给中国的经济增长奇迹做出巨大贡献。具体表现在,一是庞大的人口规模所形成的人口红利。新中国成立初期,中国摒弃了经济发展的比较优势,实行重工业发展战略,在特定时期使新中国走上了工业化道路,有了较为完整的工业体系,但也面临着经济发展缓慢、人民生活水平不高的问题。因此,改革开放后中国充分利用劳动力丰富的比较优势,大力发展劳动密集型产业,经济增长取得了质的飞跃。二是得益于劳动力的流动。劳动力是重要的生产要素。改革开放后允许劳动力跨区域流动,使得劳动力资源得到有效配置和利用,解决了改革开放初期中国资本短缺的问题,劳动力资源替代资本成为经济发展的新动力,在此基础上第二产业和第三产业得到迅速发展,中国得以走上新型工业化道路。三是得益于人力资本投资。开始国内更多地将人看成劳动者,人力资本的再生产仅仅视为一种消费,经过一段时期的发展,认识到人力资本具有创新性,是经济增长的巨大动力。尤其是改革开放后,中国通过大力发展教育事业,使劳动者接受更好的教育和培训,提升劳动者文化素质的基础上促使中国真正成为科技主导、人力资源得到充分发挥的现代化国家。

(三) 生育意愿和生育行为的改变是生育政策优化的内在动力

自计划生育政策实施以来,中国女性的生育意愿发生重大变化,意愿生育子女数从 1980 年的 2.13 个^[13]下降到 2017 年 1.96 个^[14],实际生育数量在 2020 年达到 1.30 个。面对低生育意愿和生育行为,中国先后出台“单独二孩”和“全面二孩”政策,虽然对生育意愿的很多调查都表明,80% 的育龄妇女生育两个孩子是“理想子女数”^[15],但育龄人口实际生育二孩的效果并不理想。研究发现“全面二孩”政策对增加人口出生的效果在政策实施后的第二年较为明显,二孩的出生比例和数量都有明显的

增加,但随后政策效果逐渐减弱,二孩的出生数量和比例出现一定下降并趋于稳定^[16]。这说明生育意愿和生育行为往往不一致,生育行为的下降速度会明显快于生育意愿,生育意愿数量往往是两个乃至更多个,但实际生育行为则少于此。其原因基于 5 个方面,一是经济负担重而“养不起”孩子,居民生养和教育子女的成本较高;二是女性受教育年限延长,并伴随着家庭的不稳定性增加,女性更愿意走出家门参加劳动和生产;三是生育文化改变为“生一个挺好”,计划生育政策和城市化的发展,使传统的生育观念和家庭理念受到冲击,“少生优生”成为人们普遍的生育观念;四是劳动力市场存在一定程度的性别不平等现象,女性就业机会少、晋升路径受阻、重返职场困难等问题降低了女性的生育意愿;五是孩子无人照料,一方面幼托照料、家政服务市场不完善、不规范,年轻的父母无法通过市场解决照护孩子的问题,另一方面,中国已经推出延迟退休政策的实施方案,未来父辈将较晚退出劳动力市场,这可能会影响到代际之间的照料。因此,在二孩生育中存在生育意愿和生育行为不一致的问题,进一步开放“三孩政策”,不仅在政策上具有一定的导向性,而且对育龄人口的二孩生育意愿和生育行为都具有重要影响,只有在保障二孩生育率的基础上才能进一步提高三孩的生育比例。

三、优化生育政策对人口长期均衡发展的作用及影响

生育政策优化的影响,不仅直接作用于人口结构,有利于缓解人口老龄化的各种问题,而且对社会保障可持续发展,生育权回归家庭,促进人的全面发展等方面具有重要影响。

(一) 缓解人口老龄化危机

中国人口老龄化既是 30 余年计划生育政策的结果,也是城市化、工业化进程中人口现代化的必然趋势,是不可避免的。但中国不同于西方工业化国家的人口老龄化,他们人口结构的变化是建立在

经济发达的物质基础上,并且经历了一个长期的变化过程,而中国人口红利期短暂,“未富先老”的处境决定我们需要高度重视低生育率的现实。人口的变动与发展是渐进与漫长的过程,并且有着惯性发展的路径选择,在生育率低于更替水平之后再采取措施进行应对,可能会错过解决问题的有效时机。因此,通过外在的政策干预来改变其形成依赖的路径选择,有利于缓解中国人口老龄化危机,对人口长期均衡发展具有长远的战略意义。

(二) 社会保障可持续化发展

社会保障是中国经济社会发展的安全阀和减震器,社会保障的可持续化发展是中国保障民生、满足人民对美好生活需求的根本。目前社会保障制度中,养老保险是重要组成部分,采用统账结合的制度设计,其中社会统筹采用“现收现付”的财务制度,即下一代人养上一代人的制度,这种代际间的再分配平滑了两代人的消费,更使老年人口通过退休金制度分享了经济增长的成果。但现收现付制面临的问题就是人口老龄化,当制度赡养比进一步失衡时,制度的财务将不可持续。而当前推出的“三孩政策”以及延迟退休政策,一定程度上缓解了制度赡养负担,在减少退休给付的同时增加了制度收入,有利于社会保障制度的可持续发展。

(三) 将生育权回归家庭

中国对生育政策的优化和包容性生育观念的转变^[17],根本上是“以人为本”的价值体现。计划生育时代,国家控制生育权,是基于人口的增长要同经济社会发展相适应的判定。而随着时代发展,生育政策逐渐优化,生育权向家庭回归让家庭重新成为生育行为决策的主体。家庭是理性的经济行为,能够基于效用最大化进行生育决策,即在家庭掌握生育胎次和生育间隔的前提下,家庭生育力由家庭收入、养育子女成本、知识资本、不确定性及偏好等因素共同影响^[18]。而山西翼城生育试点实践经验证明了家庭生育行为决策的理性化^[19]。因此,将生育权回归家庭是国家福利观的改变,是以家庭福利最大化来促进国家福利最大化。“十四

五”时期是中国人口增加的关键时期,生育权回归后会形成新的人口红利—人力资本积累—资本积累发展路径,进而促进中国经济社会的高质量发展。

(四) 更加注重人的全面发展

人的全面发展体现了我们党全心全意为人民服务的根本宗旨,它区别于过去“以物为本”的发展观,人的全面发展不仅指人自身的充分发展,也包括了人的平等权利、人的现代化和人民“三感”(获得感、幸福感和归属感)的获得。中国不断优化的生育政策,一是进一步充分保障了人的平等权利,它强调了公平、非歧视、责任性,在实践中主张自主生育是优化生育政策的行为导向。虽然保留了生育数量的封顶线,但是对每个家庭的生育数量和间隔时间不再强制规定,对多生多育的行为更加包容。二是人的现代化,它是人的全面发展的核心,主要涉及两个方面,一方面是人的自身发展,另一方面是与人有关的制度变化。新中国成立以来,生育政策的两次转型都充分体现出人的现代化过程,第一次转型使中国人口从数量投入转型为质量投入,通过大力发展教育事业,不仅提高了人们的文化水平,改变了传统的意识和观念,也使中国真正走上新型工业化道路;第二次转型体现为实施更加包容的生育政策,形成生育行为的多样化,促使家庭结构更加合理。三是人民对获得感、幸福感、归属感这“三感”的获得,是人的全面发展的目标。“三感”是一种主观体验,是较高层次的需求满足。生育政策优化调整之后,中国还要“完善生育休假与生育保险制度,加强税收、住房等支持政策,保障女性就业合法权益”^[20],将从婚嫁、生育、养育、教育等方面一体考虑,采取综合措施,充分满足民生诉求。

四、保障生育政策有效落地的政策建议

(一) 构建共享型社会保障制度

社会保障制度是保障和改善民生、规避社会风

险、增进人民福祉的基本制度安排,也是生育政策有效落地的重要措施,做好“一小一老”保障对促进中国人口长期均衡发展具有重要作用。具体措施包括:一是完善生育保障制度及其配套措施。巩固和加强生育保险在生育保障制度中的基础性地位,不断提高生育保险的覆盖率,提高在生育期间的收入补偿、生育津贴,并对生育行为采取奖励措施。鼓励父亲休产假,让男性参与到养育孩子的过程中,此外还要对单亲家庭、低收入家庭、特殊家庭领养等提供倾斜性生育保障。二是构建多层次养老保险体系。进一步完善基本养老保险制度,提高统筹层次,适度降低统筹账户的缴费比例,推动养老保险制度的普惠化、无差别化和公平化。促进补充养老保险制度的创新发展,增强政府政策方面的支持,构建补充养老的长效机制。充分利用商业保险的作用,使其参与到基本养老保险和补充养老保险的管理和运营中,此外积极发展养老服务,以需求为导向,推进医养结合型养老服务。让老年人老有所养的同时减轻年轻人养老负担。

(二) 保障女性生育权和劳动就业权

生育权是女性的基本权利,是人口再生产的前提;劳动就业权是女性基础的生存权和发展权,两种权利分别是女性参与物质生产和人类自身生产的主要形式。因此保障女性生育权和劳动就业权,不仅可以实现中国人口长期均衡发展,还可以充分发挥女性人力资本作用,提高生育率和人口素质。具体措施包括,一是给予生育社会价值的认同,解决“养不起”的问题。生育是短暂的,是物质生产过程,而养育是长期的,从孩子出生后的日常生活费用到各种教育培训费用,都是人力资本投资过程,要给予相应的儿童补贴。同时完善公共托幼服务,解决 0~3 岁幼儿照护问题,为女性平衡工作和家庭提供较好的支持。二是加快劳动力市场建设,减少性别歧视,解决女性“不敢生”的问题。企业是利益最大化的追求者,女性的生理特点和就业的不稳定性是大部分企业不愿意雇用女性的主要原因。因

此,一方面给雇用女性员工的企业给予税收优惠、补贴或贷款优惠等政策,减轻用人单位的雇用成本,以提高女性劳动力市场的竞争力;另一方面,男性应承担起相应的生育责任,强制规定女性休产假,男性休育儿假,以减少男女因产假给用人单位带来的成本差异。

(三) 增加人力资本的投资以实现优生优育

不断优化的生育政策,不仅出于人口规模和人口结构的角度,而且还出于人口质量的角度,人口老龄化对家庭教育人力资本投资产生“挤出效应”,并在农村低收入群体中影响明显^[21]。因此,不断加强人力资本投资,以实现人口数量红利和人口质量红利的双重效果。一是增加优质教育资源供给,提高教育公平性。包括实现城乡义务教育一体化发展,加强义务教育教师队伍建设,改善农村办学条件,解决流动人口随迁子女教育,发展高质量的高等教育等措施。二是促进人口健康发展。健康是人力资本投入的重要方式,在健康中国战略下,加强全民健康教育,切实普及健康生活理念,在此基础上注重提供优质的医疗卫生服务,尤其加强妇幼母婴人群的健康服务水平。此外,落实绿色发展理念,打造健康环境,推动健康产业发展,为中国人口的优生优育打下基础。

参考文献:

- [1] 中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要[M]. 北京:人民出版社,2021.
- [2] 姚新武,尹华. 中国常用人口数据集[M]. 北京:中国人口出版社,1994.
- [3] 国家统计局. 第二次全国人口普查数据[EB/OL]. (2001-11-02)[2021-06-30]. http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjgb/rkpcgb/qgrkpcgb/200204/t20020404_30317.html.
- [4] 国家统计局. 中华人民共和国 1999 年国民经济和社会发展统计公报[N]. 人民日报,2000-02-29(2).
- [5] 国家统计局. 中华人民共和国 2015 年国民经济和社会发展统计公报[N]. 人民日报,2016-03-01(10).

- [6] 国家统计局.第七次全国人口普查主要数据公布人口总量保持平稳增长[N].人民日报,2021-05-12(1).
- [7] 樊纲.论均衡、非均衡及其可持续性问题[J].经济研究,1991(7):13-20.
- [8] 人口长期均衡发展课题组,马力,桂江丰.以科学发展为主导 构建人口均衡型社会[J].人口研究,2010,34(5):12-21.
- [9] 国家统计局.国家统计局公布今年全国人口普查主要数字[N].人民日报,1982-10-28(1).
- [10] 国家统计局.中华人民共和国 2013 年国民经济和社会发展统计公报[N].人民日报,2014-02-25(10).
- [11] 中国政府网.国务院新闻办就第七次全国人口普查主要数据结果举行发布会[EB/OL].(2021-05-11)[2021-07-01].http://www.gov.cn/xinwen/2021-05/11/content_5605842.htm.
- [12] 马克思,恩格斯.马克思恩格斯全集(第21卷)[M].中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局,编译.北京:人民出版社,1965.
- [13] 侯佳伟,黄四林,辛自强,等.中国人口生育意愿变迁:1980~2011[J].中国社会科学,2014(4):78-97,206.
- [14] 庄亚儿,姜玉,李伯华.全面两孩政策背景下中国妇女生育意愿及其影响因素——基于 2017 年全国生育状况抽样调查[J].人口研究,2021,45(1):68-81.
- [15] 庄亚儿,杨胜慧,齐嘉楠,等.2017 年全国生育状况抽样调查的实践与思考[J].人口研究,2018,42(4):104-112.
- [16] 风笑天.“全面二孩”政策实施效果:现有评价分析及其思考[J].东南大学学报(哲学社会科学版),2020,22(5):103-111,156.
- [17] 宋健.从约束走向包容:中国生育政策转型研究[J].华中科技大学学报(社会科学版),2021,35(3):86-91,106.
- [18] 加里·S·贝克尔.人类行为的经济分析[M].王业宇,陈琪,编译.上海:格致出版社,上海人民出版社,2008.
- [19] 吴艳文.翼城县“晚婚晚育加间隔”二孩试验效果分析[J].人口学刊,2014,36(4):103-112.
- [20] 宋岩.国家卫生健康委有关负责人就实施三孩生育政策答新华社记者问[EB/OL].(2021-06-01)[2021-07-01].http://www.gov.cn/xinwen/2021-06/01/content_5614518.htm.
- [21] 李昊.人口老龄化、医疗负担与微观人力资本投资[J].统计与决策,2021,37(2):88-92.

(责任编辑:王佳)