

养老保障专题研究

应对人口老龄化的另一种思路

青连斌

(中共中央党校科社部, 北京 100091)

摘要: 应对人口老龄化必须加强顶层制度设计。“老有所养”只是顶层制度设计的一个方面。采取各种综合措施抑制生育率的下降趋势,使生育率尽可能回归人口正常世代更替水平,才是主动作为有效延缓人口老龄化进程的根本之策。因此,必须制定和实施更加积极的人口政策,并促进生育政策与相关经济社会政策的配套衔接。

关键词: 人口老龄化; 生育率; 人口世代更替水平; 经济社会政策

中图分类号: C91 **文献标志码:** A **文章编号:** 1004-3160(2019)01-0046-06

有效应对人口老龄化,事关国家发展全局,事关亿万百姓福祉。人口老龄化是不可逆转的世界性趋势。既要确保“老有所养”,更要尽力延缓和减轻老龄化的速度与经济社会影响。事在人为,只要应对及时、措施有效有力度、相关经济社会政策配套衔接得好,人口老龄化的进程是可以适当延缓的,对经济社会发展的影响是可以相应减轻的。对人口老龄化进程起决定性作用的人口预期寿命和生育率两个主要因素中,人口预期寿命的延长是不可逆转的趋势,因而只有生育率才是主动作为延缓人口老龄化进程的可变因素。在生育意愿和生育率双下降的背景下,只有采取各种综合措施抑制生育率的下降趋势,使生育率尽可能回归人口正常世代更替水平,才是主动作为有效延缓人口老龄化进程的根本之策。

一、我国生育率已经低于人口世代更替水平

社会可持续发展的一个重要前提,就是人口的可持续发展。在人口预期寿命相对稳定的条件下,要保证人口相对于上一代既不增加也不减少的世代更替,平均每对夫妇要生育两个孩子。因为各种原因,总有一部分小孩不能长大成人,因而人口正常世代更替率要大于2。国际上通常认为2.1是人口正常世代更替水平,也就是说,平均每对夫妇要生育2.1个孩子,才能保证人口的正常世代更替。如果生育率高于世代更替水平,人口会增加,反之则会减少。当然,世代更替水平并不是一个常量,而是一个变量,因为

收稿日期: 2018-08-01

作者简介: 青连斌,男,湖南宁乡人,中共中央党校科社部社会学教研室教授,主要研究方向:社会学。

婴幼儿死亡率、孕妇死亡率、性别比等的不同，处于不同发展阶段的国家的世代更替水平是存在差异的，但毫无疑问，必须大于 2。

从国际上看，无论是发达国家还是发展中国家，出生率下降是各个国家的共同趋势。从 19 世纪初期开始，欧美发达国家就出现了生育率的大幅下降。世界银行的数据显示，高收入国家尽管近 20 年生育率略有回升，但也仅仅整体保持在 1.62 的水平。^[1]从 20 世纪 60 年代开始，中等收入国家出生率出现稳定下降。目前，中低收入和低收入国家虽然出生率仍然比较高，但也呈稳定下降的趋势。

根据以往的经验，我国绝大多数地区和人口已经进入“极晚婚—极晚育”和“生育意愿较低—生育成本很高”的婚育模式。^[2]我国从 2016 年 1 月 1 日开始实施全面二孩政策，但事实上 60 后、70 后绝大多数已经错过适龄生育的时机，处在想生而不能生、也不敢生的窘境，80 后、90 后则处在能生而不想生、也不敢生的纠结状态。

根据国家统计局发布的数据，从 2010 年到 2014 年，我国的生育率分别只有 1.18、1.04、1.26、1.24、1.28，平均为 1.20。即使考虑到漏报因素，把这 5 年的生育率数据调高 10%，平均生育率也只有 1.32，远远低于人口正常世代更替水平。即使把这 5 年的生育率数据调高 15%，平均生育率也不到 1.4，仍然大大低于人口正常世代更替水平。

“不管对低生育率如何争论，中国进入低生育率时代已经是一个不争的事实，已经成为各界的共识。”^[2]

二、生育问题是关乎国家长治久安、民族永续发展的根本战略问题

生育问题，不仅是事关延缓人口老龄化进程的大问题，是有效应对人口老龄化顶层制度设计的一个重要方面，更是事关国家长治久安、民族永续发展的战略问题，必须提到国家根本战略的高度来认识。

近代以来，中国人口增长速度远低于世界平均水平。我国人口占世界总人口的比重，从 1820 年的 36.6%，下降到 1900 年的 25.6%，再下降到 1950 年的 21.8%，1980 年曾上升到 22.1%，但随后又下降到 2015 年的大约 18.7%。从历史的长河来看，我国人口占世界总人口的比重是不断下降的。^[3]从 1950 年到 1980 年的 30 年时间，我国人口占世界总人口的比重是上升的，仅仅上升了 0.3 个百分点，但是，从 1980 年到 2015 年的短短 35 年时间则下降了 3.4 个百分点，平均每年下降将近 0.1 个百分点。这样的下降速度，相当于前三十年我国人口占世界人口的比重上升速度的 10 倍。虽然 2015 年我国人口数 13.75 亿人是 1950 年 5.52 亿人的 2.49 倍，但 2015 年仅仅出生 1655 万人，远远低于 1950—1954 年平均每年出生 2100 多万人的水平。

根据 2010 年人口普查数据，“80 后”“90 后”“00 后”的人口分别是 2.19 亿、1.88 亿、1.47 亿。从“80 后”到“00 后”不到一代人时间，出生人口就萎缩了 32%。^[3]有学者做过测算，如果生育率一直维持在 1.4 左右的水平，那么总人口将以每 50 年减少一半的速度萎缩。现在人口还没有萎缩，只是因为过去的生育率高于人口世代更替水平，且人口预期寿命不断延长。但长期的低生育率，已经决定了未来几十年乃至上百年我国人口总量将急剧衰减。

过低的生育率，将对我国的未来发展，特别是中华民族的伟大复兴构成严峻的挑战。一方面，目前面临的人口老龄化问题将会更趋严重。只有努力使生育率尽可能回归人口正常世代更替水平，才能有效延缓人口老龄化进程，降低人口老龄化对经济社会发展的影响。另一方面，人口始终是经济社会发展和民族复兴的第一资源。有研究表明，新生代劳动力供给数量与质量上升是促进产业升级和经济发展的重要因素，适当放开生育政策可促进经济发展与缩小地区差距。^[4]过低的生育率，不仅将使我国总体人口规模不断萎缩，更使我国人口数占世界人口总数的比重快速下降，我国将逐步失去人口优势，国家经济社会发展和民族复兴所必需的人口条件将不复存在，最终将国力全面衰退而沦为世界二流三流国家。“从长远看，中华民族的伟大复兴最关键是要重建已被破坏的人口生态。”^[2]所以，必须从国计民生和中华民族伟大复兴的高度，把提升生育率问题，上升为国家发展战略。这一战略，既是国家基础性战略，也是国家根本性战略。

三、必须制定和实施更加积极的人口政策

国际经验表明，当一个国家或地区的生育率跌破 1.5 以后，要回归到保证人口世代更替的 2.1 以上是非常困难的。^[5]在一个国家或地区的生育率过高时，政府可以采取强力措施控制人口过快增长，这比较容易做到；但是当一个国家或地区的生育率过低时，政府寄希望于采取措施鼓励生育，提高生育率，预防或遏制人口负增长，就不一定能够达到理想的效果了。从北欧国家、苏联以及我们的近邻韩国和新加坡等国家，都可以反复看到类似的情形。

因为各种原因，如前所述，我国生育率实际上早就已经大大低于人口世代更替水平。因而，先后推出了“双独二孩”政策、“单独二孩”政策，2016 年又实施“全面二孩”政策。根据国家相关部门的统计数据，2017 年出生人口 1723 万人。一方面，2017 年出生人口数比 2016 年减少 63 万人；另一方面，在新增人口中，一孩数只有 724 万人，比 2016 年还减少 249 万人，近 1000 万为二孩。这是近 20 年来首次出现二孩出生数高于一孩出生数的情况。这说明，2017 年我国出生人口数的下降，最主要的因素是很多育龄夫妇不愿意生、也没有生孩子。“可见，全面放开二孩的政策实际上已经减缓了人口出生率下降的幅度，人口出生率的下降主要是由于一孩出生率的下降。”^[1]如果没有“全面二孩”政策的实施，2017 年我国出生人口数会更少。

实际上，仅仅“全面二孩”是不足以维持人口的正常世代更替的。因为即使全国平均每对育龄夫妇都生育两个孩子，生育率仍然低于人口正常世代更替水平，从长远来看人口还是会缓慢减少的。更何况总有一部分夫妇不愿意生二孩，甚至还有一部分夫妇连一个孩子也不愿意生，还有一部分夫妇即使愿意生育但没有生育能力，因此，要使生育率达到 2.1 的人口世代更替水平，就必须有一部分夫妇生育三孩及以上。

为有效延缓我国人口老龄化进程，为国家经济社会发展和中华民族伟大复兴创造良好的人口条件，必须制定和实施更加积极的人口发展战略和人口政策。具体地说，可以一步到位的放开，也可以分两步走。所谓“一步到位的放开”，就是取消生育限制，有学者认为，“目前我国的生育率实在太低了，已经失去了继续限制生育的理由”^[6]。实

际上，放开生育限制，在人们生育观念已经发生根本性改变、生育成本已经很高而生育意愿已经很低的背景下，是不可能带来人口的爆炸性增长的，这样的担忧是多余的。所谓“分两步走”，就是先放开“全面三孩”政策，并在人口老龄化程度和速度均高于全国平均水平的地区率先全面放开生育，然后适时在全国范围内全面放开生育。

从一步到位的放开和分两步走来看，后者比较稳妥，但可能时间拖得比较长，可能错失目前正值生育年龄这一代人生育意愿还相对比较高、提高他们的生育率还比较容易的时机。前者有一定的风险，但比较简便，而且可以更充分地利用目前正值生育年龄这一代人生育意愿还相对比较高的有利时机，相对较快的提高生育率，有效遏制我国人口生育率下降速度和人口老龄化上升速度“双过快”的势头。

四、促进生育政策与相关经济社会政策的配套衔接

党的十九大报告提出，要“促进生育政策与相关经济社会政策的配套衔接”，这是具有极为重大现实意义和针对性的导向。针对我国生育成本越来越高，国民生育意愿下降，生育率持续走低的现实，要实现“全面二孩”政策的目标，并进而实现全面放开生育，促进我国人口的可持续发展，必须制定和实施与生育政策相配套的一系列经济社会政策。

根据 2015 年原国家卫计委进行的生育意愿调查结果，因为经济负担、太费精力和无人看护而不愿生育第二个子女的分别占到 74.5%、61.1%、60.5%。^[7]此外，用人单位因对女职工生育二孩提高人工成本而产生的就业歧视，女性产假、哺乳假等权益落实不到位、母婴设施缺乏，女性在兼顾家庭和事业发展方面存在很多顾虑等等，也是育龄妇女生育意愿走低、不愿意生育第二个孩子的重要原因。

要实现同社会主义现代化强国目标相适应的人口可持续发展战略，必须针对目前育龄人口生育意愿低迷、生育率持续下降的主要原因，借鉴世界一些国家和地区的经验，制定和实施鼓励生育的相关经济社会政策。

（一）大力发展幼托服务

党的十九大报告在保障和改善民生的目标从“五有”拓展为“七有”，其中第一“有”即“幼有所育”。“幼有所育”首先要解决的就是入园难的问题。入园难入园贵，是许多育龄夫妇不愿生、不敢生第二个孩子，甚至一个小孩也不愿生、不敢生的重要原因。因为托幼服务发展的滞后和供给不足，许多女性因为担心看护婴儿不得不放弃工作，或者无法全身心投入工作，将影响到自己的职业发展，而选择放弃生育。为了解决这一问题，国家有关方面制定了“十三五”期间要实现学前适龄儿童毛入园率达到 85%，其中 80% 的儿童要进入普惠性幼儿园的发展目标。现在的关键是如何实现这一目标。

发展幼托服务，有两个问题值得研究和解决：一要转变对幼托的认识。托幼服务不是单纯的学前教育，它还是国民福利的重要方面，要实现从赋予幼托单纯的教育职能向教育职能与国民福利并重的理念转变；二是发展幼托服务必须走公益性与市场化相结合之路。政府要鼓励企业、机关事业单位、社区利用闲置场地举办托幼机构，鼓励社会资本进入托幼服务领域，政府对托幼服务提供货币补贴和政策扶持，政府、市场和社会既要有分工，更要有合作，充分发挥多元主体的积极性和作用。

（二）完善和严格落实带薪产假、陪产假制度

我国在法律制度上解决了带薪产假的制度安排，但关键是完善和落实。一些育龄夫妇不愿意生育，同产假时间短及担心休产假将影响职业发展等有关。

产假制度的完善和落实，要解决好三个问题：一是我国目前法定的产假时间相对较短，要在避免过度影响企事业单位生产经营的前提下适当延长假期。一些国家的做法值得我们借鉴。比如德国的产假时间，从1927年的6周，延长到1992年的3年；俄罗斯的产假时间，则从原来的12周，延长到了现在的4年半；瑞典规定，在孩子满8岁前，父母有权享有共计480天的育儿假。^[5]显然，我国的产假时间要延长到数年是不现实的，要认真研究究竟应该且能够延长到多长时间。二是机关事业单位和企业要切实保障员工生育期间产假休假权利，这是机关事业单位和企业必须履行的法定责任和义务，不得以任何理由随意缩短假期，全国妇联和全国人大有责任定期或不定期开展执法检查监督。三是政府要通过税费减免等扶持政策，补偿员工生育增加的企业成本。生育是女性对人类繁衍后代所做出的巨大贡献，生育行为的成本不应该主要由用人单位承担，更不应该由女性及其家庭为主承担，而应该由全社会合理分担。由全社会合理分担的最现实途径，就是政府对用人单位和家庭的生育成本进行补偿。

（三）借鉴国际经验，建立和实施生育津贴和育儿津贴制度

为了鼓励生育，许多国家都建立和实施了生育津贴、育儿津贴或综合性的家庭津贴等制度。尽管各个国家的津贴名目不同，但目的都是为了减轻家庭在生育、育儿等方面的负担。

北欧国家的生育津贴支付时间，大多在一年以上，支付水平有所差异。芬兰的产妇最长可以享有44周、相当于原工资70-90%的生育津贴；丹麦和挪威的产妇分别可以享有50周和47周、相当于原工资100%的生育津贴，也可以按原工资的80%享有57周生育津贴；对于低收入或无收入的家长，瑞典设立了每天180克朗的最低生活保障线。在北欧国家，从怀孕到生育的所有检查和住院治疗都是免费的，家长照顾生病的子女还可以享有照顾津贴。比如瑞典政府规定，父母一年中照顾一个病患儿童可以按原工资的80%、最长享有120天的照顾津贴。法国的家庭津贴项目繁多，覆盖了一个家庭的子女从出生到独立成人、从照护养育到入学受教育的各个阶段的全部需求，该制度面向所有居住在法国、有两个及以上子女的家庭，津贴标准随子女数量的增加而增加，有4个以上子女的家庭每增加1个小孩，还会增加一份额外津贴（额外津贴项目在2015年的家庭津贴制度改革中被取消）。日本为了使女性更好地兼顾家庭和工作，使婴幼儿得到更多照顾，2015年4月开始将6个月以内的育儿休假津贴从原工资的50%提高到67%，3岁以下的儿童每月享有1.5万日元儿童补贴，3岁以上15岁以下的儿童为每月1万日元。在俄罗斯，小孩出生时就一次性付清14500卢布的儿童津贴，并从第三个孩子起发放另外的儿童津贴，另外，有小孩的家庭还可以获得一笔45300卢布的母亲家庭资本。^[7]

其他国家在生育津贴、儿童津贴、家庭津贴方面的做法值得我们借鉴和学习，但不可能照搬。建立和实施我国生育津贴、育儿津贴和家庭津贴制度，要理顺和解决好三个问题：一是不能以生育保险取代生育津贴，也不能以建立了生育保险制度为由反对建立

生育津贴制度。我国为有就业单位的女性劳动者建立了生育保险制度，截止2017年参保人数达到1.924亿人，没有就业、没有单位的女性则参加不了生育保险。生育保险属于社会保险范畴，其资金主要来自于用人单位缴费形成的生育保险基金；生育津贴则属于社会公共福利范畴，其资金主要来自国家财政。因此，两者不能互相取代，而是相互补充的。二是生育津贴和育儿津贴是两个独立的津贴项目，前者是对生育的父母在生育期间因为失去收入或收入减少而提供的一种社会补偿，后者是对家庭养育婴幼儿的成本提供的一种社会补偿，两者都是普惠性的社会福利。三是鉴于我国尚处于社会主义初级阶段的基本国情，而制定和实施这两项津贴制度的目的是鼓励生育，因而既可以考虑从“二孩”开始才能享受生育津贴和儿童津贴，也可以考虑一个孩子只能享有一半的津贴，以更好的发挥这两项津贴制度的激励作用。

（四）个人所得税方面对多子女家庭实行税收减免或扣除

许多生育率低、人口老龄化严重的国家，在个人所得税的设计上都对多子女家庭实行了税收减免，一方面减轻了多子女家庭的经济负担，另一方面也是对多子女家庭在人口发展和种族繁衍方面做出的贡献的一种社会补偿，因而促进了社会公平。税收减免的具体方案主要有两种，一是根据家庭孩子的数量进行一定的税收抵免；二是对多子女家庭实施分等级税收制。

在美国，每个孩子每年可减免400美元个税。在西欧一些国家，按家庭子女的多少，设计了不同档次的个人所得税税率。在德国等国家，多子女家庭中的夫妻一方可免除个税。

近年来，在我国学术界甚至全国“两会”上，家庭抚养费抵扣个税的呼声也越来越高。新近公布的个人所得税法修正案（草案）在专项附加扣除中把子女教育等支纳入其中，显然是一大进步，但仍然是不够的。必须把应对低生育率和人口老龄化的制度设计，体现到包括个人所得税等制度和政策制定和实施的全过程之中。

从许多国家和地区鼓励生育的政策、措施的制定和实施情况看，政策、措施实施后通常要5-10年才能显现其效果。面对我国目前生育率持续走低、人口老龄化加速的严峻现实，时不我待，必须加速应对人口老龄化的顶层制度设计。

参考文献：

- [1] 甘犁. 二孩放开了，为何生育率还在下降？[DB/OL]. 新浪网, 201-05-09.
- [2] 穆光宗. 低生育率给中国带来哪些长期困扰？[DB/OL]. 中国网, 2016-12-09.
- [3] 黄文政. 低生育率的危害可能未来百年都缓不过来[J]. 同舟共进, 2017(2): 7-10.
- [4] 阳立高, 等. 新生代劳动力供给变化对产业升级的影响研究——基于分地区新生代劳动力供给和产业结构数据的实证[J]. 财经理论与实践, 2017(2): 105-110.
- [5] 闫肖锋. 解决低生育率需要系统思维[J]. 中国新闻周刊, 2018(6):32-37.
- [6] 何亚福. 扭转我国低生育率现状，宜放开三孩限制[N]. 新京报, 201-09-26.
- [7] 郑功成. 中国社会保障发展报告 2016[M]. 北京：人民出版社, 2016:318-358.