

重定中国生育政策

□郭志刚 北京大学社会学系教授

《中国改革》，2012年第4期：64-68.

当前中国人口的最大风险已不再是总量失控，而是过度的少子化和老龄化。人口政策调整的重心应是尽快有效提高生育率。

经过 30 多年的生育控制，中国遏制了人口快速增长的态势。当前，中国人口依然微弱增长，但这只不过是人口结构的惯性使然。十几年后，中国人口或将进入峰值，并随之转向快速下降。已经持续十多年的过低生育率，加剧了严重的少子化、老龄化，已代替总量失控而变成中国人口向现代转型的主要风险。中国亟待厘清人口发展战略，重定人口和生育政策。

2012 年 4 月公布的第六次全国人口普查数据表明，以往 20 年来，中国人口统计和预测存在显著偏差，生育水平被严重高估，而人口结构的少子化和老龄化趋势则被显著低估。这种偏向严重误导了对人口形势的正确把握，也贻误了及时应对的决策。

当前，中国迫切需要解决两大问题：一是澄清以往多年的生育率及当前生育水平到底有多高；二是在此基础上，重估未来人口发展前景，并制定恰当的对策。之所以如此，是因为，以往类似研究虽然很多，但由于对人口发展的真实状况缺乏正确的体认，难以做出更具前瞻性的预测与决策研究。

人口形势存在严重误判

以往十多年，中国总和生育率一直低于 1.5,不少年份甚至连 1.4 都不到。但是有关政府部门却坚持 1.8 的总和生育率口径，并据此制定人口发展战略。

2011 年公布的最新人口普查数据显示，中国公众和决策者对人口形势存在严重的误判。

20 年前，中国的总和生育率就下降到更替水平以下，之后继续走低。近 15 年来，生育率一直低于 1.5。也就是说，一对夫妇终其一生只生育 1.5 个孩子。

据 2011 年世界人口数据表，当前中国的生育率位居世界低水平前列。既低于发达国家的平均水平（1.7），也低于生育率最低的欧洲（1.6）。在全球十个人口大国中，中国的生育率仅仅略高于日本（1.4）。如此之低的生育率表明，未来中国每代人口将比上一代缩减 25%。

虽然早在 20 年前中国就已跨入了低生育率时期，然而，整个社会对如此重大的变化却认识不足，决策者的认知仍滞留于高生育率时期。于是，当历次全国人口调查不断揭示出极低生育水平时，人们却不敢相信，难以接受，总是用严重的出生漏报加以解释。

然而，证明出生漏报的人口估计却大多并无确凿证据，有些甚至存在着明显的方法和逻辑错误。比如，2006年全国人口和计划生育抽样调查结果发布后，曾掀起“生育反弹、形势严峻”的风潮，但是，此后的实证研究发现，此次调查发现的“较高生育率”其实是因为该调查样本严重偏差所致。

近20年来，历次人口调查均反映中国人的生育水平极低，而且“六普”结果再次确认，以往十多年，中国总和生育率一直低于1.5，不少年份甚至连1.4都不到。但是，有关政府部门却坚持1.8的总和生育率口径，并据此制定人口发展战略和规划。

这导致对中国人口形势的判断存在着严重偏差，生育水平被显著高估，而人口结构的少子化和老龄化趋势则被明显低估。“六普”结果表明，中国人口的增长远远低于以往官方预计的水平，而少子化和老龄化的发展则显著超出了以往预估。

“六普”数据展示了中国最新的人口年龄结构，镌刻着以往人口发展过程的诸多信息。从“六普”结果看，自1997年起，中国年出生数已降至1600万以下，个别年份甚至只有1400万左右。这意味着，以往国家统计局公报的人口出生数明显偏高。

举例而言，1994~2005年，国家统计局公报的合计出生数为2.21亿，但根据六普结果推算出的结果仅有1.90亿。也就是说，这12年间，官方统计公报累计高报出生3100万，平均每年高报259万，平均高报率为16.3%。

2006年后，国家统计局公报的人口数据才有明显改善。

但是，高估生育率和出生数等问题在各种规划和预测中依然极为普遍地存在着。尽管这些预测和规划一再被调查数据证明有误，但却从未得到澄清。这种高估生育率的偏向，至今仍然主宰着对当前人口形势的判断。

比如，“十五”人口规划时，主管部门预测的2005年总人口为13.31亿，但2005年全国1%人口抽样调查取得的总人口结果却只有13.08亿，规划预测数比实际总人口数高出2300万。同样，按“十一五”人口规划，2010年总人口13.60亿，然而“六普”结果显示，2010年底中国只有13.40亿人，规划多出了2000万人。

上述两个五年人口规划预计，中国人口年均递增1000万。但是，这种情况根本没有出现，实际上，中国每年平均仅增加600万人而已。受官方统计口径的影响，前些年绝大多数人口研究依然倾向于高估生育率。危险的是，这种偏向持续了近20年，至今仍未得到纠正。

真正的风险是少子老龄化

2010年“六普”结果揭示出少儿人口比例已经低到16.6%、65岁及以上老年人口比例高达8.9%。

高估生育率必然高估出生数，进而严重低估人口结构的少子化和老龄化。

近 20 年来，官方高估了 3000 多万的出生人口。这不仅导致两个人口五年规划严重落空，而且激励主管部门用主观猜测但实际并不存在的出生人口从统计上“缓解”中国人口的少子化和老龄化程度。

2007 年，具有权威影响的国家人口发展战略研究成果出台。这个研究同样高估了 1990 年以来的生育水平和出生数，因此导致其预测的少儿人口比例比实际情况偏高 2 个百分点。以此为基础做出人口预测，从一开始便已注定存在严重偏差。

当 2010 年“六普”结果揭示出少儿人口比例已经低到 16.6%、65 岁及以上老年人口比例高达 8.9% 时，人口学家和官方都倍感意外，很难理解中国人口怎么一下子就“老”了。实际上，中国人口多年维持着极低的生育率，必然导致这种结果。如果不是此前过份的统计调整，老龄化早就会暴露出来。

比如，“十五”人口规划按 1.8 的生育率假定，预测 2010 年老年人口比例不到 8.2%，而 2007 年的国家人口发展战略研究预测的老年人口比例甚至更低。这就清楚地表明，由于以往人口估计和预测否认极低生育率的现实，因而严重脱离了实际。

如果人口预测在规划起始年份即在主要指标出现如此显著的偏差，那么其对更远未来的预测结果便更不可靠了。“六普”结果同时表明，以往盛传的 30% 的出生漏报率纯属以讹传讹。但是，这种高漏报的间接人口估计却由于被人口主管部门采信和发布，得以广为传播，左右社会舆论。其结果是，基于虚假预设而构建的人口图景，掩盖了事实的真相，严重干扰了人口和生育决策。

以往的人口研究，由于基础数据和假设存在严重问题，造成了方向性的误导，不仅没能及时揭示本世纪中人口发展的主要问题与任务，反而有意无意地拖延新的应对决策，不断加深趋势性的主要人口矛盾。

20 多年来，中国一直没有解决的另一问题是，究竟稳定在什么样的低生育水平为好。人口原理告诉人们，如果一国人口长期维持 2.1 的总和生育率不变，那么该人口最终将不增不减，动态稳定。因此，2.1 的总和生育率被称为世代更替水平，这又是人口长期均衡发展的前提。

中国人口和计生部门长期坚持中国生育率为 1.8。看起来，这只比世代更替水平低了 0.3，但是，如果长期维持 1.8 的生育率，中国人口将以每 117 年减少一半的速度递减。此次“六普”显示的 1.5 的总和生育率，又比官方口径低了 0.3。在 1.5 的生育率下，结果将是每 54 年人口减少一半。0.3 的生育率误差，就像射击时枪口偏了毫厘，但后果相差极大。

推迟 20 年放开生育不可行

维持当前极低生育率的时间过长，将会使中国每 100 名劳动人口需要负担 114 个老人和小孩。

“六普”结果警示人们，必须重新反省那种主张“把 1.8 的低生育率再维持 20~30 年”的政策建议。

以往 20 年来，中国的生育率远低于人们的认识与估计，加剧了人口结构的少子化和老龄化，人口结构变得更加畸型。如果把这种过低生育率再维持 20~30 年，将对未来中国人口发展产生更大的危害。

上述政策建议的着眼点是在短期内控制人口规模，然而却忽视了生育率过低将导致人口结构过度少子化和老龄化的风险。更值得注意的是，这种政策建议的视野仅限于本世纪中叶，前瞻性严重不足。

1950 年~1990 年间，中国经历了三大出生高峰。这三大高峰期，年出生规模均在 2000 万以上。今后 40 年内，这些人群将陆续迈入老龄阶段。这将导致死亡率大幅提高，人口总量转而迅速缩减，养老负担将急剧增大，并日渐凸显。

中国人口老龄化的重度期会出现在 2050 年后。届时，1950 年~1990 年期间出生的人口全部进入老龄阶段。也就是说，未来中国总人口峰值已经限定，更重要的是如何应对人口老龄化和即将到来的人口负增长。

在可见的未来，支撑中国经济发展的劳动力将由两部分出生人口组成：一部分是 1990 年~2010 年的出生人口，这些人口的数量已成定局。但是，该群体的绝对数量被严重高估了。另一部分则是未来的出生人口，其数量是可变的，到底多少，要取决于未来生育政策如何调整。

也就是说，2010 年以后出生的人，正是中国进入重度老龄化后的主要劳动力。中国人口老龄化的总趋势不可逆转，然而延缓并控制老龄化，仍然是可有作为的。如果对当前过低生育率无动于衷，追求人口越少越好，必将危及中国的可持续发展。

当前中国人口的主要症结是生育率过低，根本出路是有效提高过低生育率。以往政府主管部门多专注于严控生育率，对提升生育率，无论是理论还是实践上，几乎都是空白。其他低生育率国家也并没有成功的经验。如果不能有效提高生育率，到 21 世纪末，中国总人口可能仅为 8.5 亿，但是，为此付出的代价将是剧烈的老龄化。

基于“六普”结果的多方案人口测算表明，中国尽快把生育率提至接近更替水平，是更优的选择。即使这样，中国总人口峰值也不会超过 15 亿，到本世纪末将不足 13 亿。但这样做的好处是，未来老龄化程度将得到相当程度的缓解。

其实，总和生育率越接近更替水平，未来社会总抚养比的峰值（老年人口与少儿人口加总后与劳动年龄人口之间的比值）就会越低。因此，中国决策者面临着严峻的选择，到底是要刻意追求人口尽快缩减还是要尽量避免该结果发生。

如果推迟 30 年再提高生育率到更替水平，该方案可取得更低的总人口峰值。但是，维持当前极低生育率的时间过长，将会使中国在老龄化最严重的时期恰逢极为严重的社会总负担。到时候，每 100 名劳动人口需要负担 114 个老人和小孩！这是基于人口统计学的预测，并非危言耸听。

重新厘定人口决策

只有在当前尽早增加出生人口，到本世纪中叶，才能有效缓解严重的老龄化。否则，势必让 40 年后的社会总负担雪上加霜。

以往，一种似是而非的说法反对尽早提高生育率，说是在老龄化过程中再增加出生，将会使家庭和社会背上“两头沉”的负担。实际上，一国人口要不至最终消亡，那么或早或迟都必须把生育率恢复到并保持在世代更替水平上。

也就是说，长期看，中华民族延续的必要条件是平均一对夫妇生两个孩子。显然，这种“两头沉”的负担或早或迟必须要背，不可回避。如果人们在老龄负担尚不太重的时候推诿这副“两头沉”的担子，未来势必在老龄负担更重的时候被迫多方鼓励生育。

多年来，人口研究与官方宣传的偏向使所谓“两头沉”问题被严重夸大了。其实，只有在当前尽早增加出生人口，到本世纪中叶，才能有效缓解严重的老龄化。如果把提高生育率推迟到更晚，势必贻误政策调整的时机，让四十年后的社会总负担雪上加霜。

目前出生的女性人口即是未来的育龄妇女。如果维持极低生育率过长，亦将导致届时育龄妇女人数过少，即使提高生育率，也不能有效增加出生人数。此外，如果极低生育率固化为一种社会习俗，提升生育率的困难和代价将会比现在更大。

由此可见，推迟放开生育的方案根本不可行，中国应该立即放开生育。

中国总人口规模很快将转变为下降趋势。而且，中国人口将不可逆转地在 21 世纪末减少数亿人。同样不可逆转的是，未来人口老龄化来势凶猛，老年人口比例和人口总抚养比将达到史无前例的程度。

因此，进入 21 世纪后，中国人口的主要矛盾已由人口总量问题转向人口年龄结构问题，也可以说是人口从过快增长转向过快缩减的问题。人口发展的特点是周期长、惯性大，必须及早认识到人口发展阶段的变化，并认识到人口主要矛盾的变化，然后据此确定人口政策调整的目标和重心。

展望未来，中国面临的最大人口风险已不再是总人口失控，而是过度的人口少子化和老龄化。这个新的人口风险，正在挑战中国人口的长期均衡发展，正在挑战国民经济的可持续增长、正在危及中华民族的伟大复兴和现代转型。

在此形势下，中国必须尽快有效提高生育率，缓解未来可见的人口老龄化。但是，如果继续忽略人口少子化和老龄化这个真正的人口风险，采取无所作为的态度，甚至采取相反对策去加剧上述矛盾，必将铸成历史性的错误。