

# 新形势下对中国人口发展的思考

郭志刚

**摘要** 在经济改革初建成效的情况下必须认识到,尽管经济有了较大发展,生育水平已处于较低水平,但我国的基本国情仍然没有发生本质变化,人口总量控制的任务并未完成,我国当前面临着多方面的人口问题和矛盾,各个方面的工作都要认真去做,但是多方面的问题中仍然存在主要矛盾和主要矛盾方面。因此,必须清醒认清各种问题之间的关系和各方面工作的位置,以避免眉毛胡子一把抓。本文主要就人口控制与人口老龄化之间的矛盾进行了分析,并提出解决人口老龄化问题和计划生育工作的改革都需要在服从控制人口增长的前提下来进行。

**作者** 郭志刚,1954年生,1990年于中国人民大学获博士学位,现任中国人民大学人口研究所所长、人口学系系主任、教授。(北京市 100872)

1995年9月召开的党的十四届五中全会制定了国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标的建议,标志着一个新的发展阶段已经开始。全会指出,今后15年是承前启后、继往开来的重要时期。经过1980年以来三个五年计划的努力,原定到2000年国民生产总值比1980年翻两番的任务已经在1995年提前完成。在新的形势下,党中央提出了新的奋斗目标,到2000年实现人均国民生产总值比1980年翻两番。

从原定计划的国民生产总值翻两番到人均国民生产总值翻两番,一方面是由于我国经济的迅速发展提前完成了原定目标,一方面我们也看到这是由于原定2000年的人口发展目标12亿在1995年已经突破。在80年代初提出的人口目标是在人口资料不全、人口预测经验不足和对于人口发展规律认识水平不高的情况下提出的。由于70年代计划生育取得很大成效,因而对未来人口控制存在过于乐观的预期。

这一时期对人口控制过于乐观的预期并不是我国特有的,而是全世界许多国家共有的。这种情绪反映在联合国1982年全球人口预测的统计数字中。为了迎接1994年世界人口与发展大会,联合国在1992年又进行了新一轮的人口前景预测,并对于以往所作的人口预测进行了总结<sup>[1]</sup>。在总结中发现,1973年和1982年的人口前景预测都低估了1990年世界总人口。联合国1973年和1982年对于1990年世界总人口的预测分别是52.8亿和52.5亿,而根据1990年前后各国人口普查和其他人口统计所得到的1990年世界总人口实际为53.0亿。可以看出,1982年预测的低估尤其严重,几乎误差了半个亿。这一误差主要是低估了发展中国家人口的增长。中国是一个发展中的人口大国,自然在其中有重大的影响。但是在联合国1982年的预测中,仅对南亚、东非、东南亚、西亚人口低估的合计已经几乎可以与对中国所处

的东亚的低估误差相提并论。不仅对于大部分发展中地区人口有所低估,对于西欧和北美的人口增长也有所低估。如果说西欧、北美的低估可能是由于低估了迁入人口的话,亚非地区的低估则不可能是由于同样的原因。因此,可以说当时对于人口控制的乐观情绪是国际社会的普遍现象。

我国政府在 80 年代的计划生育工作实践中,经过曲折认识到人口发展和计划生育的规律性,逐步调整了有关生育政策和人口指标,克服了急于求成的情绪,既强调计划生育工作的重要性、紧迫性,也强调它的长期性和艰巨性。在工作中采取了积极、稳妥的态度,树立了既要抓紧、又要抓好的指导方针,积极探索适于中国情况的人口控制的道路,计划生育工作日趋成熟,走上了良性发展的轨道。这一段历程蕴含着宝贵的经验和教训,十分值得认真总结。但是总的来说,我们对于过去不重视计划生育的历史教训总结得多,对于实行计划生育以后的经验和教训总结得不够,因此在干部和群众中对于计划生育工作历史的认识至今并不一致,这对于继续抓紧抓好计划生育工作会有一定影响。

党中央提出的“九五”计划关于人均国民生产总值翻两番的目标,一方面为我们提出了新的更高的目标,一方面也体现出将人口与发展统一的“人均”观念,从经济发展和人口发展两个侧面积极努力,表现了中国要走可持续发展道路的决心。在新的形势下,我们有必要认真思考中国人口长期发展的战略。在经济已经获得初步发展和生育率已经降到更替水平的条件下,需要总结历史经验,克服另一种盲目乐观和麻痹松劲的情绪,自觉地、扎实地、持久地做好计划生育工作。

### 一、从我国的基本国情看人口发展

人口问题主要包括人口的总量、结构和分布、以及人口素质问题。人口问题的本质是发展问题。一方面人口问题反映人口的不同方面与社会经济和资源环境的发展不协调,另一方面人口问题需要通过社会经济的发展来最终解决。

中国的基本国情是国家大,人口多,底子薄。在总体社会经济发展水平较低、各地区发展差异极大的条件下,解决人口问题是非常困难的。1995 年中国人口已经达到 12 亿,占全世界人口总量的 21.4%。这样庞大的人口总量意味着巨大的人口压力。我国人均自然资源条件水平较低。自古以来,民以食为天。由于人口增长和经济发展占地,我国人均耕地面积从建国初期的 2.7 亩大幅度下降到现在的 1 亩多,我国必须用占世界 7%的耕地来养活占世界 21%的人口。根据中国科学院自然综合考察委员会估计,中国的整个自然环境的最大人口承载力是 15 至 16 亿,许多短缺资源的承载力已经出现缺口。1996 年全国土地利用状况调查估计耕地面积为 20 亿亩,虽然使人均耕地面积从原来估计的 1.2 亩上升到 1.67 亩,但这个新信息对于粮食问题的意义到底是喜是忧还是个问题。首先,在人均粮食仍然十分紧张的现实条件下,这说明单位耕地粮食生产能力的水平比原来估计的要低得多。其次,这意味着可新开垦的耕地数量实际大幅度下降了。第三,随着人口的继续增长和经济的进一步发展,我国人均耕地面积还会有所下降,特别是由于长江、珠江三角洲地带的经济发展,使得我国最适合粮食生产的耕地转为其他用途,对粮食的生产和供给有较大的影响。因此,就人口与粮食关系而言,这一新信息反映出的情况实际上比原先的估计更为严重。加上其他方面资源、环境的制约,我国面临的人口局势仍然是十分严峻的。

当前,我国的生育率虽然已经降低到更替水平,但是由于人口惯性,每年仍然以 1300 多万的平均增量增长。许多人口预测都表明,即使在这样较低的生育水平,人口增长仍会持续到下

一世纪的 30 年代,届时的总人口将达到 16 亿左右。还必须看到,当前的生育水平仍然存在着很大的地区差异,并且是十分不稳定的,考虑到生育水平的不平衡、不稳定,如果生育水平在今后发生一定反弹,未来总人口突破 17 亿、甚至突破 18 亿的可能性仍然很大。因此,人口总量问题仍然是人口问题当中的主要矛盾方面,人口数量的控制在人口问题的解决中仍然排在首要地位。这一点并没有因生育水平已经较低而有丝毫的变化,并且在今后相当长一段历史时期始终如此。

在经济学上,资源可以相互替代。我国处于经济高速增长时期,国家富了是否人口压力就已经缓解了呢?或者,是不是经济富裕了一切问题就迎刃而解了呢?我国是一个人口大国,考虑问题时要考虑到大国效应。以粮食为例,如果说,人口规模较小的国家和地区可以通过进口粮食能解决问题的话,大国就很不容易做到这一点。当前世界粮食总产量是可以满足世界总人口需要的,但是很多国家和地区仍然处于粮食紧缺的状况中。粮食是国家发展战略的基础,我国又是一个社会主义国家,面临外界多方面的控制和竞争,粮食问题关系到国家安全,因此,在未来粮食供给上坚持以自力更生为主,制定政策保持高度粮食自给率是必须的。这是保证我国独立自主和可持续发展的根本。何况,我国面临的资源紧缺是多方面的,绝不仅仅是粮食一项。再如,小国的剩余劳动力可以通过劳务输出得到缓解,而像中国这样的人口大国企图通过这一途径来解决人口问题谈何容易。

计划生育工作有利于控制人口总量,因而有助于人口资源拥有量不继续恶化,有助于我国人民生活质量的改善。同时,计划生育工作为我国的经济起飞创造一个较好的人口环境条件,也为我国沿着可持续发展的道路前进起到重要的保障作用。

根据联合国 1992 年的人口预测,1995 年全世界人口为 57 亿,到 2000 年将增至 62 亿,到 2025 年将增至 84 亿。全球人口在今后仍然呈现出很大的增长能量。应该指出,联合国的人口预测是按照各国当前人口生育水平计算的,而中国已经加入到较低生育率的国家行列,如果中国放松计划生育工作,由于中国人口的巨大基数,使全球总人口在预测结果的基础上再多增加几亿人口是预料之中的事。因此,中国人口计划生育的成功不仅关系到中国的未来发展,而且直接关系到全球人口未来发展的局面,关系到全球资源环境与社会经济的协调发展,关系到全世界能否尽早跨入可持续发展的良性轨道。

## 二、从体制转轨和经济结构调整与劳动力需求的角度看人口发展

我国正处于改革经济体制、调整经济结构的过程之中。过去体制的束缚打破以后,一些多年积累的矛盾都显性化了。大量过剩劳动力从传统农业中转移出来,涌向第二、第三产业。统计资料表明<sup>[2]</sup>,在 1978 至 1992 年期间乡镇企业的劳动力人数增加了 7755 万人,占全国非农产业劳动力人数增加量的 60.5%。如果考虑其他非农产业就业形式,如进城务工经商等,劳动力转移的数量就更大了。在全国劳动力总数中,农业劳动力所占比例已经由 1978 年的 70.5% 下降到 1992 年的 58.5%,而从事非农产业的比例从 1978 年的 29.5% 提高到 1992 年的 41.5%。这一比例变化反映了我国经济结构调整和现代化发展的趋势,并且是今后很长一段历史时期必然经历的过程。同时,劳动力的转移需要配备相应的资金和技术装备,而且需要劳动者具有相应的文化技术素质。经济结构比例的变化意味着极为巨大的劳动力转移绝对数量,给就业造成了沉重的压力。虽然乡镇企业和民营企业在前一段时期吸纳了很大一批转移的劳动力,然而随着这些企业的进一步发展,粗放的劳动密集型将逐渐转向集约的资本和技术密集型,吸纳能力会减低。而城市的国有企业本身已经长期存在冗员过多和其他负担,目前面

临转轨的挑战,加上也需要提高效益,从粗放型经营转变为集约型经营,因而在吸纳转移劳动力方面也不会很宽松。所以,现有劳动力转移与经营模式转轨构成了一对矛盾,在世纪之交以及其后相当长一段时期中,就业困难的问题将不可避免。在此之上,如果人口增长控制不住,新增劳动力数量过大,无疑是雪上加霜,使解决就业问题的难度变得更大。

一些人看到亚洲一些国家和地区由于经济高速增长而出现缺乏劳动力的经历,便怀疑我国是否正在蹈其复辙。这种怀疑其根据是不足的。首先,我国劳动力资源极为丰富,现在劳动力已经大大过剩,并且按照略低于更替水平的生育率假设所作的人口预测<sup>[3]</sup>反映出劳动年龄人口的发展,在2020年以前仍然保持正增长率,2020年以后虽然转变为负增长率,也在-0.7%以内,并且2040年后不再降低,并略有些提高。并且,劳动年龄人口总量的发展趋势是,从1995年的7.3亿持续增长到2020年的近9亿,达到峰值。其后,劳动年龄人口有所下降,然而到2060年仍然拥有7.4亿的规模。也就是说,未来相当长的时期内劳动年龄人口不会少于现有的规模。这样的劳动年龄人口发展在我国实际条件下不会出现劳动力短缺的现象。其二,根据我国的经济结构调整,未来劳动力需求方面的矛盾主要在劳动力的素质方面,而不是在劳动力的数量方面,控制人口数量有利于人口素质和劳动力素质提高的。其三,即使发生劳动力短缺,可以由技术和资金或引进劳动力来弥补。而且,劳动力过剩不仅是经济问题,还会引发一系列的社会问题。所以,劳动力过剩问题的严重性将远远超过劳动力短缺的严重性。考虑到大国效应,劳动力的内部调节潜力很大,因此大国出现严重劳动力短缺是很少见的。此外,中国要从长远趋势上逐步达到可持续发展,靠增加劳动力维持经济增长根本不是出路。

### 三、关于人口总量与人口结构的关系

我国在人口总量增长的同时,人口结构必然发生变化。伴随我国计划生育的实施,人口年龄结构已经日益老龄化。继续严格抓紧计划生育工作,我国人口老龄化的速度自然就会更快,未来老龄化高峰期时的老年人口比例也将达到相当高的程度。我们应当如何看待这个问题呢?

首先,人口老龄化的过程是社会经济发展的必然结果,也是人口再生产模式从传统型向现代型转变的必由之路。人口再生产从高出生率、高死亡率、高增长率逐步转向低出生率、低死亡率、低增长甚至零增长是社会进步的表现。在这些人口统计数字的背后蕴含的实际意义是人民生活质量的提高。发达国家人口老龄化程度显著高于发展中国家,因此,从发展趋势上人口老龄化从一个侧面预示着人口的现代化。

第二,生育率降低的确会导致人口老龄化,人口老龄化也的确会形成一些新的社会经济问题。但是我们必须认识到,严格地说,人口老龄化形成的问题源于人口结构的变化,而不是源于老年人口绝对量的问题。未来庞大的老年人口是现在已经出生的人口。这一绝对数量的问题,不是计划生育造成的,而是过去没有及早实行计划生育所造成的。并且,计划生育工作的成效恰恰缓解了这一问题的严重性。我们现在即使放松、甚至取消了计划生育工作,也丝毫无助于减少未来老年人口的数量。而抓紧抓好计划生育,却十分有利于为我国的经济起飞提供一个良好的人口条件,使社会和经济更快更好,以创造一个更好的物质文明和精神文明的条件来解决未来老年人口的问题。当然,计划生育本身并不能保证经济和社会的发展,相反经济和社会的发展却为计划生育工作做得更好提供基础。正是因为如此,党和政府才提出要以经济建设为中心,要实行改革开放,要两个文明一起抓。

第三,就中国的发展水平而言,无论是就未来人口老龄化而形成的人口年龄结构的问题,还是就未来老年人口庞大的问题,首要的是能够做到老有所养,也就是社会从宏观经济能力上为未来老年人口的晚年生活提供充分的资源。

目前人们常常采用两个人口统计指标来测量人口结构,即老年比例和老年负担比。前者是老年人口占总人口的比例,用来测量人口老龄化的程度。后者是老年人口与劳动年龄人口之比,用来测量劳动年龄人口对于老年人口的负担程度。当人们看到人口预测的未来老年人口比例很高时,很自然地会想到通过放松人口控制,多生育一些孩子来降低人口老龄化的程度。但是,这样的结果只是在人口统计上表面解决了问题,而没有解决实际问题,甚至是加重了实际问题。从宏观上分析,放松计划生育就意味着全国生育率重新回升到更替水平以上,这样我国的人口正增长何时能够停止便会遥遥无期,使已经负担过重的资源环境状况濒于崩溃。从微观上分析,即从家庭和子女养老的角度来看,现在放松计划生育也并不能解决未来所有老年人的问题,而只是缓解了那时年轻老年人的问题,这些人是当前正处于和即将进入婚育高峰年龄的出生队列。根据人口预测,我国老龄化程度最高的时期将在 2035 年左右,而这一时期的老年人是 1975 年以前出生的人,他们中的年轻者现在正好刚刚进入生育阶段,而他们中的年长者已经完成了生育过程。现实情况是,现在的年轻一代还有更多的机会参加老年社会保险,享受未来的老年社会保障;而困难最大的是未来高龄老年人(即 50 年代和 60 年代的出生队列)的问题,因为他们劳动年龄时期正处于老年社会保障体系不发达的转轨时期,而他们在未来时期的高龄化本身意味着进入困难最多的阶段,而又逢人口老龄化程度最高,因而社会经济支持能力相对较低的阶段,我们还必须注意到,他们正是已经为中国计划生育作出巨大奉献的一代,是在未来养老事业中尤其应该得到重点保障的一代。所以,现在通过放松计划生育来解决未来人口老龄化程度较高的问题,并不能解决未来我国养老事业的重点人群的问题,反而容易导致忽视发展老年社会保障、过分强调家庭养老,推脱和放弃政府和社会应该承担的历史责任。并且,社会的发展要求在未来的几十年中建立、健全中国的老年社会保障体系,养老的经济职能应该逐步由家庭供养为主转向社会供养为主。同时,我们已经有一代人已经为了国家的兴旺发达和经济、社会、人口的转型做出了贡献,这一伟大事业应该得到实现,决不应该半途而废。

第四,从劳动年龄人口对老年人口负担比的角度来分析,企图通过放松计划生育来解决人口老龄化问题也是有欠考虑的。当我们考虑劳动年龄人口负担的时候,既要考虑老年人口负担,也要考虑少儿人口负担,将两者加在一起就是总负担比。20 年来的计划生育工作已经大大降低了少儿负担比,因而也大大降低了总负担比。从人口预测<sup>[4]</sup>可以进一步计算出,现在到下一世纪 40 年代整个期间,少儿负担比几乎是单调下降的,老年负担比是不断提高的。而总负担比的变化动态则是两者的合力作用,表现出来的是先下降而后上升。其中 2030 年以后的总负担比是比较高的,主要反映出人口老龄化程度大大提高的影响。但是这里所引用的人口预测是维持在略低于更替水平生育率基础之上的。如果生育率高于更替水平(即放松计划生育),便意味着少儿人口增长率要高于劳动年龄人口的增长率,因而少儿人口负担比将减缓下降速度。而现在提高生育水平只有在今后 15 年以后才会随新生人口的年龄推移形成对劳动年龄人口增加的推力,进而缓解老年负担比。由于教育水平的不断提高,未来实际进入劳动的年龄也是要提高的。这预示着今后劳动年龄的实际下限将不再是 15 岁,同时意味着未来实际少儿负担的增加。所以,试图用提高生育水平来缓解老年负担是靠多年的增加少儿负担并

相应提高总负担比来实现的。如果考虑到放松计划生育工作而导致生育率的大幅度反弹,则后果更是不堪设想。

第五,更重要的问题是,中国老龄化程度高形成的问题并不是一般的人口结构问题,也不能完全由人口统计方面的测量估计。在分析人口问题时,我们必须将中国的具体国情考虑进去。所谓劳动年龄人口并不是都在进行劳动和生产,劳动力只有具备一定的素质并配备必要的劳动条件才能形成实际的生产力。我国面临的是数以亿计的农业剩余劳动力将要转移到第二产业和第三产业中去,浩浩荡荡的民工潮已经揭开了这个历史性转折的序幕。同时,城市企业久已积压的冗员过多矛盾也在体制转轨中日益显性化。一方面存在着庞大的剩余劳动力的压力,一方面劳动力素质很低,还有一方面是资金和技术的短缺,形成了我国在今后相当长一段时间内将有十分严重的就业困难和失业问题。同时,由于无论是国营企业还是乡镇企业都在市场竞争的驱动下转向资金和技术密集型,通过科技进步和加强经营管理来追求经济效益,因此对于劳动力的吸纳能力将会逐渐弱化。所以,从长期的发展趋势来看,中国劳动力不是短缺而是过剩。在这样的发展形势下,人口老龄化问题就不再只是与人口年龄结构相连,还与劳动年龄人口的实际就业水平相伴。因此,局限于仅仅从老年负担比来考虑,可能被统计数字掩盖了现实的问题。过剩劳动力不仅不能真正担负支持老年人口,反而需要由社会来负担。所以,通过提高生育率来缓解人口老龄化问题恐怕结果反而是南辕而北辙,不仅不能真正提高社会生产力和经济能力,反而背上更沉重的就业问题包袱。

综上所述,在当前生育水平已经降到更替水平,计划生育工作也决不能有丝毫放松,必须抓紧抓好。在相当长一个历史阶段中,人口数量还是中国人口问题中的首要问题,这是由于我国社会经济发展和自然资源环境的制约所决定的。人口老龄化或人口年龄结构的问题并没有由于生育水平已经较低而上升为主要矛盾。当然,这并不是说人口老龄化所形成的问题不严重、不需要研究和制定对策;而是说人口老龄化问题解决的对策应当服从于人口增长的控制,不能从放松计划生育的角度寻求出路,而是应当从建立和完善社会养老保障体系着手,并鼓励发扬中华民族的优良传统,充分发挥家庭养老的作用。政府和社会还应当根据实际需要和可能,大力发展老年社会保障和服务,解决家庭养老所面临的困难。对于老年保险这样关系重大的制度,必须加强宏观管理,由专门政府机构负责。对于承办老年保险的经营,给以优惠政策,加强监督和指导。以提高其在人民群众中的信用和吸引力,鼓励人民群众广泛参加老年保险。

在新的形势下,我们必须对中国人口问题的各个方面有清醒的认识,根据中国国情和发展趋势分清这些方面的主次,抓住重点,带动其它。今后一个相当长的历史时期中,对控制人口数量的工作决不能有丝毫松懈;在严格控制人口增长的前提下,积极解决人口老龄化问题和人口素质问题;计划生育工作要下大气力搞好改革和发展,实现工作思路和方法上的两个转变,以适应改革开放的不断深入和社会主义市场经济体制的建立的新形势,广泛开展计划生育“三结合”工作,努力提高自身素质和管理水平,帮助群众解决实际困难,提供优质服务,而所有关于人口问题的的工作都要服从经济建设这个中心,并遵循可持续发展的战略原则。

#### 参考文献

- 1 United Nations, World Population Prospects: The 1992 Revision. New York:1993.
- 2 林毅夫、蔡方、李周. 中国的奇迹:发展战略与经济改革. 上海三联书店,上海:上海人民出版社,1994年版.
- 3、4 林富德、翟振武. 走向21世纪的中国人口、环境与发展. 北京:中国高等教育出版社,1996年版.
- 杜鹏. 中国人口老龄化过程研究. 北京:中国人民大学出版社,1994年版.