

# 聚焦全面两孩政策实施 促进人口长期均衡发展

——2016年中国人口学研究综述及2017年展望

◇ 陆杰华 张 莉

## 2016：开启全面两孩新时代

进入21世纪以来，特别是“十二五”时期以来，我国人口发展格局发生了新的变化，主要表现为人口总量增速减慢、老龄化提速、人口抚养比攀升等重大变化。我国既要面对发展中国家人口多、资源环境关系紧张、就业和脱贫压力大等现实问题，也要面对发达国家低生育率和人口老龄化等突出问题。基于此，国家先后实行了“双独两孩”“单独两孩”政策，并于2015年做出了启动实施全面两孩政策的重大决策，提出了促进人口均衡发展的新理念。2016年1月1日，中共中央和国务院正式公布了《关于实施全面两孩政策 改革完善计划生育服务管理的决定》，对生育政策调整作出了全面部署，全面两孩政策正式实施。人口均衡发展包括两方面的涵义：一是人口内部均衡，即人口数量、素质、结构、分布各要素间的协调和可持续发展；二是人口外部均衡，即人口与经济、社会、资源、环境各要素间的协调和可持续发展。实施全面两孩政策，是促进人口长期均衡发展的重大举措，有利于优化人口结构，增加未来劳动力供给，减缓人口老龄化压力，并为全面建成小康社会战略目标创造良好的人口环境。

全面两孩政策实施后，2016年人口学界围绕政策实施效果及相

关配套措施、人口老龄化与老年健康、人口迁移流动新动向及人口与经济发展关系等方面进行了深入研究，从不同视角解读当前我国人口发展的新格局。

## 聚焦全面两孩实施效果及其相关配套措施

全面两孩政策实施后，未来生育水平走势和人口发展态势成为社会各界关注的焦点。人口学界不仅讨论了全面两孩政策的目标人群和年度新增出生人口，更对未来劳动力数量、老龄化发展趋势及人口长期均衡发展进行了前瞻性预测。一种观点认为，全面两孩政策并没有产生预期的生育高峰，人们的生育行为已经改变，即使放开计划生育政策，育龄妇女的生育水平也很难回升到更替水平，并建议进一步放开生育限制。另一种观点则认为，调整完善生育政策效果逐步显现，基本符合预期，生育政策的效果是一个逐渐显现的过程，2016年的出生人数主要是受单独两孩政策影响，全面两孩政策的效果要在2017年才可以评价。对未来中国人口长期均衡发展，人口学界争论也很激烈。一部分学者认为，全面两孩政策实施后生育率将经历提高、下降、稳定，再逐步继续平稳下降的趋势；另一部分学者则认为，实施全面两孩政策，并择机进一步调整人口及相关经济社会政策，将妇女

生育水平提高到1.8左右并逐步回归到更替水平上下，那么，未来三、四十年，我国人口将趋向于一个稳定人口。

生育水平取决于人们的实际生育行为，而生育行为又受到生育意愿的影响。全面两孩政策后，影响城市中已育有一孩家庭生育两孩的因素中，个体家庭居住状况和成长环境因素，如与父母同住、有兄弟姐妹的女性更可能生两个孩子；男孩偏好也有可能是一种现实促进因素；经济压力和照料压力是两大主要限制因素。夫妻双方都是独生子女的双独家庭主要从一个孩子的风险性方面考虑两孩生育，“单独两孩”政策家庭则更多从自身养老和精神需求的角度做出两孩生育选择。

政策放开后，针对存在“生不出、生不起、养不好”的思想顾虑和实际困难，一系列配套措施加紧制定，包括修改各地方人口和计划生育条例及配套法规修订，对产假、配偶护产假等政策进行修改；加强医生尤其是妇产科和儿科医生培养；加快普惠性幼儿园建设，完善学前教育公共服务体系；推进在公共场所和用人单位建设母婴设施，支持母乳喂养，保障母婴权益；统一城乡特别扶助金标准并建立动态调整机制；鼓励各地和用人单位制定有利于职工平衡工作与家庭关系的措施，保障女性就业和休假等合法权益；提供及时有效的专

业咨询和技术服务，帮助家庭在希望的时间生育孩子等。在制定各类公共政策时，提倡从性别平等的角度出发，促进男女两性公平地承担社会建设责任和家庭发展责任。

### 关注老龄化背景下老年人口新特点及养老制度顶层设计

人口老龄化是人类历史发展中不可逆的趋势。目前，中国人口老龄化速度呈加速增长的态势。到21世纪中叶，我国还将迎来三次老年人口增长高峰，65岁及以上老年人口总量将达约4亿人。人口老龄化对经济社会的消极影响在学界讨论较多，但2016年，学界更多从积极方面讨论人口老龄化的影响，认为人口老龄化对劳动生产率和创新的影响很小，对资产价格也不会有大的影响，对生活水平的影响是有限的，对于整个宏观经济的影响是温和的。1970年代以后出生的人在2030年步入老年阶段后，具有不同于以往老年人的新特征，表现为文化程度较高、有房产等财富积累，选择独自居住的养老方式，其养老模式和服务需求同过去发生了重大的改变。随着老年人口比重增多及其寿命延长，学界对老年健康问题越来越关注，不仅关注老年群体的身体健康，而且更多地关注心理健康。最新的研究成果显示，生育行为会影响老年女性健康，初育年龄太大或太小都将不利于女性老年时期的健康水平，但较长的生育期会显著提升女性老年时期的健康水平；留守老人因隔代照料负担增加，主观健康和客观健康状况都较差；失能老人的孤独感问题和农村老年人的认知问题比较突出；陪

伴、关爱和支持对老年人生活满意度的积极作用最大，社会支持通过影响心理健康对生活满意度产生影响。重大生命事件对老年人健康的影响是巨大的，如退休、丧偶等。

关于退休对老年人健康的影响，产生了两种观点：一种观点认为，老年人退休并没有显著影响个体的生理健康，但对其心理健康有显著的正向效应，退休后个体压力减少，认知功能、记忆力以及对生活满意程度提升是健康尤其是心理健康改善的主要原因；另一种观点则认为，退休事件对个体的健康存在着显著的负向影响，退休会在一定程度上导致健康水平的降低并且退休对男性健康的负面影响更大。

中国目前的老年人照料负担仍处于较轻阶段，在2030年代将进入重负阶段，2040年代进入超重负阶段，2080年可能成为全世界老年人照料负担最重的国家。当前，我们抓住“十三五”时期老龄化速度明显放缓期，加快做好应对老龄社会的制度设计、养老基础设施建设、养老服务体系构建等方面的战略部署和政策储备。及时跟进社会养老政策，做好老龄社会政策储备和顶层制度建设，其中包括医养结合、智慧社区养老、金融养老等新的养老模式顺应未来新一代老年人的特点，已经在积极探索。同时，对传统的家庭养老、社会养老、社区养老服务等模式的特征、发展困境和服务质量评价也在继续研究。随着老龄化的发展和人口预期寿命的延长，高龄老人和失能老人不断增多，长期护理保险是养老保障的理性选择，但目前城市老年人购买长期照护保险的意愿并不高，人口社会因素、经济因素、替代因素、健康因素及意识因素显著影响着城市

老年人购买长期护理保险的意愿。大力发展涉老服务业满足老龄社会的服务需求，为老年人创造宜居和友好的生活环境。

### 探讨新型城镇化背景下人口迁移流动的新趋向

按照国家新型城镇化确定的目标，到2020年我国常住人口城镇化率达到60%左右。城镇化目标确认后，国家加快户籍制度改革，取消农业与非农业户口性质区分，并对流动人口实行居住证制度。当前经济进入新常态，人口流动出现新趋向，人口在区域和城乡间迁移流动规模减缓，城镇化趋势变缓。分析原因发现，除了全国经济增速变缓之外，农村经济效益好、进城机会成本提高、资本对劳动力的替代、城市包容性差等也是重要原因。随着城-城、城市内部迁移呈现上升趋势，农业劳动效率的继续提高，流动人口整体规模和强度还有着相当大的上升空间。人口迁移流动是否打破了人口空间分布的“胡焕庸线”？新中国成立以来，以省界相连的“准胡焕庸线”两侧人口分布总体呈西北部上升、东南部下降，变动幅度下降、两侧占比趋稳的态势。改革开放30多年持续频繁的人口迁移未能改变中国人口分布的基本格局。从少数民族人口空间分布来看，虽然民族人口向东部地区乃至全国范围迁移扩散的态势显著，但总体分布格局具有非凡的稳定性，可以说“胡焕庸线”也是中国少数民族人口的突变线。

就流动人口社会融入方面而言，学界重点关注少数民族流动人口的社会融入，并提出流动群体“内卷化”特征。对影响流动人口

社会融入的因素中，个体特征、流动距离、流入地层面的基础教育、医疗卫生、公共就业及基本社会保障等基本影响因素外，提升流入前的人力资本，强化工作经验积累，对于流动人口的全面融入至关重要。随着人口流动规模的扩大，我国人口的大规模流动正在改变农村育龄妇女的生育观念，传统生育观念中的男孩偏好逐步弱化，延迟了初婚年龄和生育年龄，延长了生育间隔。同时，对流动儿童来说，其自身的流动会改善部分儿童的心理健康，但并不适用于全部儿童，而父母亲的流动在某种意义上并不会影响留守儿童的心理健康。

### 研判经济新常态下人口与经济互动关系

人口发展是经济增长的内生动力，人口因素通过资本、劳动和外部性途径对经济增长起推动作用。经济新常态下，加强教育、健康、就业保障等措施提升人力资本，是实现经济发展动力转换的必然要求。未来我国劳动年龄人口变动特征是规模下降、结构趋老，而新增劳动力供给规模稳中略降，劳动供求呈现基本平衡，新增劳动力素质提升快。人口年龄结构老化带来的人口红利逐渐消失对经济增长的负面影响可以通过人口受教育程度的提高得到补偿。另外，当前中国人口转变迅速发展，人口红利的测算不应仅仅从劳动年龄人口比重和人口抚养比的角度分析，需要将社会经济结构和体制纳入人口红利的经济学分析框架。人口受教育程度的提高是中国未来保持经济中高速增长有利因素。在产业结构调整的背景下，产业结构和经济需求对就



图/中新社

业人口的作用仍占主导，高等教育的人才供给结构与产业结构人才需求偏离较大，造成高等教育劳动力市场内部挤压式就业困难；专业结构与岗位技能需求还存在矛盾，引致结构性就业困难。在开放经济条件下，部分人口跨国外流成为人力资本积累的重要途径。人才外流与中低收入国家和地区的人力资本积累呈倒“U”型关系，但与高收入国家和地区的人力资本积累线性负相关。

人口城镇化对经济增长产生较大影响，在其他条件不变的情况下，在城镇化水平较低的地区，农村劳动力转移对于经济增长的促进作用会更加明显。面对农民城镇化困境，绝大多数农民选择折中的办法，青壮年进城打工，老人和孩子留守农村。在人口城镇化的过程中，新生代农民工为了更好地实现城市融合，不断强化自身的职业转换能力。

此外，学界也更加关注特殊贫困人口问题。“十三五”时期，我国将解决现行标准下的农村集中连片贫困和绝对贫困问题。贫困与患病、残疾、性别不平等交织，使得残疾群体、老年妇女、留守儿童、大龄剩男等问题突出。人

口流动使得“贫困的城市化”现象日渐凸显，农民工特别是离土又离乡农民工已成为城市贫困人口的新主体。继续推进精准扶贫通过发展农村经济、发挥“新乡贤”带动作用、培育农村人才、健全完善农村公共服务，促进劳动力就地就业，实现就地脱贫。加大健康卫生投入，改善农民的健康福利状况。减贫要注重贫困边缘人群权利和发展机会的保护，防止社会阶层固化和贫困的代际传递。

2016年婚姻领域的研究仍然关注婚姻挤压问题。从时期角度分析，主要表现为农村地区男性的超低初婚水平的挤压模式，男性婚姻挤压区域分布相对集中并已出现扩散趋势。从队列角度分析，农村地区实际婚姻挤压程度比时期指标所反映的更加严重。总体来看，对婚姻的研究比较单一，对同居、跨性别婚姻等方面还需进一步研究。

随着人口发展变化，家庭在结构、关系、功能等方面经历着深刻变化，2016年侧重对家庭代际关系的讨论。社会转型之下，亲代对子代的教育义务增大，子代赡养亲代义务减轻但高龄和生活不能自理父母对子女尚有照料依赖，女儿在代际功能关系中的作用提高。（下转91页）

基于上述讨论，势在必行的限薪令以什么方式施行值得商榷。在目前趋势总体向好的情况下，简单粗暴地为明星薪酬设限不一定会起到立竿见影的效果，而一旦产生作用，无论对于遏制薪酬还是提升质量而言，这个作用都不一定会减少结果的不确定性，而更有可能是增加结果的不确定性。

### 限薪令的优化方案

出于维护市场秩序、促进社会公平、推动行业发展等多方面考虑，限薪的必要性毋庸置疑。但是在趋势向好的大前提下，大可不必过分纠结于明星薪酬居高不下的表征，可以将其暂时理解为市场由不成熟向成熟过渡的必然产物。就像由计划经济向市场经济过渡的阶段，价格双轨制造就了一批“倒爷”，与其费尽心思地研究如何防止“倒爷”钻制度的空子谋取私利，不如将更多精力放在更长远目

标的实现上。所以，在“阵痛期”应该保持足够的耐心与定力，以暂时“无为”替代急于作为：既然薪酬已经达到了“天价”水平，不妨再多观察一下市场自我调节的方向，等待结果比较明朗时再做决定也并不迟。

另一方面，根据利润曲线的对比（见图3），尽管通过创作而获得的利润峰值更高，但资本仍然选择投资明星效应，说明当前影视行业并不具备鼓励创作的条件。根据张维迎的观点，促进创新的前提是稳定的预期和长久的收益（唯此才有可能避免套利倾向），那么利用过渡时期，着重研究如何能够确保影视行业的长期健康发展，致力于解决知识产权保护、电影分级、（软）暴力色情泛滥等问题，抓紧形成有利于影视创作的制度环境才是应然的选择。

另外，除了行政机制与市场机制，还应该充分发挥志愿机制的作用，政府、市场与社会组织三者

的关系应该是相辅相成、相得益彰的。扶持各类社团组织，让它们在行业内发挥更大的影响力，通过各类行业协定或自律公约——例如《通报》中提到的，“指导行业协会联合大型影视公司抓紧制订抵制‘天价’片酬的行业自律公约”，对法律法规等正式规则起到补充与修正的作用。

综上，限薪令的优化方案可以概括为：短时间内主要观察市场调节能否降低明星薪酬，长期则要通过制度供给提升作品质量，过程中辅以社团组织的非正式约束。更为关键的是要在影视行业发挥不同机制的协同作用，恰如罗德里克（Dani Rodrik）提出，或许并不存在有效施政的最优模式，应该采取什么措施，措施有效与否主要取决于政策工具与约束条件的组合方式。

作者单位：北京大学政府管理学院/  
中国人民大学统计学院

（上接86页）整体来看，受社会福利制度的替代、客观条件制约、主观意识弱化和约束性制度环境欠缺的影响，子代“反哺”亲代的功能下降，政府和社会组织应推动建立适应现代社会要求的新的代际功能关系。

### 2017：人口学研究议题的展望

2016年的人口学研究，紧扣全面两孩政策调整后的人口变化展开，研究主题鲜明，研究方法多元，研究视野开阔，其中主要特点有三个：一是保持了高度的前瞻性。生育政策调整后，人口学界

紧密结合人口发展形势，对未来中国人口趋势及人口与经济社会、资源环境的关系进行预测，为国家战略决策和相关领域发展提供了人口基础。二是紧密围绕当下人口发展的重大问题展开研究。主要包括应对老龄化和老年健康、劳动力数量和素质、流动人口社会融合和新型城镇化、性别平等、家庭发展等问题，为促进人口长期均衡发展贡献智慧。三是注重国际视野，借鉴国际经验。如人口老龄化下，对老年人长期照护的可行性及全面两孩政策下国际上的家庭发展政策，鼓励生育的政策措施和实施效果等方面的借鉴吸收。

展望2017年人口学的主要研究议题不外乎如下几个方面：一是进一步加强人口学的基础理论研究，包括对中国低生育水平和人口均衡发展的再认识。二是注重对全面两孩政策的动态评估，包括全面两孩政策的影响、家庭发展能力的建设、健康老龄化的应对、新型城镇化的挑战及人口分析方法的应用等。三是拓展跨学科的研究，吸收学习其他学科优势，同时加强与国外交流，不断提升学科理论创新、方法创新，真正把人口问题和人口科学研究放在世界和我国发展的大视野中去审视。

作者单位：北京大学社会学系