

全面二孩政策不足以缓解我国人口老龄化问题

中国人民大学劳动人事学院 王 非 赵丽秋 赵 忠*

自2016年1月1日起,我国的独生子女政策正式为全面二孩政策所替代,即每对夫妇均可生育两个孩子。我们在新发表的 IZA 讨论稿(Wang *et al.*, 2016)中系统地考察了计划生育政策对我国劳动力市场的影响,并讨论了现有及预期的政策变化。我们的模拟结果显示:为减轻我国的人口老龄化,现在推出全面二孩政策可能为时已晚,其效果未必显著。

我国的计划生育政策不单指独生子女政策,它是由诸多政策组成的我国最基础的社会政策之一。我国政府于1962年最初出台了计划生育政策,而众所周知的独生子女政策直到1980年才开始实施。即便在1980年后,在二十世纪八十年代中期,计划生育政策也有很大的区域差异和变化,例如对少数民族豁免了独生义务,也放松了农村地区独生子女政策。自2016年1月1日起,我国的独生子女政策正式为全面二孩政策所替代,即每对夫妇都可生育两个孩子。我国的计划生育政策对我国包括劳动力市场在内的许多方面都产生了深远的影响。

1. 该政策对工作人群年龄及性别组成的影响

二十世纪七十年代,我国总生育率的骤跌使得九十年代及以后的劳动力人口锐减。图一呈现了1990年与2010年实际的与模拟的男女人口金字塔。黑边的透明条块代表实际的人口金字塔。而灰色条块则显示了无晚婚晚育及无独生子女政策等计划生育政策情形下的模拟结果。从实际人口金字塔中可看出,二十世纪七十年代中期至八十年代中期我国出生婴儿数较少。在2010年,15至64岁的劳动适龄人口数量超过九亿七千万,占全部人口的74.5%;该比重在2010年达到最高点,并在此后呈现下降趋势。而劳动力增长的减缓已造成了劳动力短缺问题,导致工资随之上涨;另一方面,模拟不存在计划生育政策的人口金字塔显示:2010年的

* 王非获美国南加州大学经济学博士学位,现为中国人民大学劳动人事学院助理教授,电子信箱:fwang@ruc.edu.cn;赵丽秋获比利时鲁汶大学经济学博士学位,现为中国人民大学劳动人事学院助理教授,电子信箱:liqiuzh@gmail.com;赵忠获美国约翰斯·霍普金斯大学经济学博士学位,现为中国人民大学劳动人事学院教授,电子信箱:mr.zhong.zhao@gmail.com。西南财经大学国际商学院国际经济与贸易专业的陈宝忻翻译了初稿;作者进行校对译文。

预期年龄结构图呈现的一个底座坚实的金字塔,年轻一代人口充足,这表明我国的劳动适龄人口数量在无计划生育政策的情况下是不会在 2010 后缩减的。

劳动适龄人口演变过程中的另一个重要特点是性别比率严重不均,这个现象出现在于 1979 年采取计划生育政策后出生、并于九十年代后期进入劳动力市场的人群中。男性性别比过高可能会降低女性劳动力的工作参与度,因为这导致了女性在家庭生产活动中影子价格的提高。

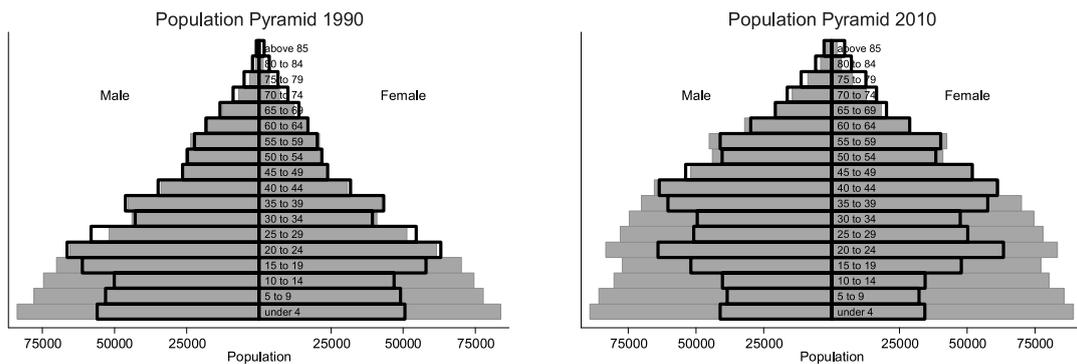


图 1 人口金字塔,1990 年和 2010 年

资料来源:Wang, *et al.* (2016) 中的图 4

2. 计划生育政策与国内人口迁移的相互影响

一个地区的年龄结构受该地人口出生率、死亡率及人口迁移三方面影响。在中国,计划生育政策在城市地区及汉族人口聚集地区严格实施,这本该使得这些地区的老龄化进程加速。然而计划生育政策与人口迁移之间的相互作用,逆转了区域间的老龄化趋势。计划生育政策执行更为严格的地区有较低的人口出生率,因此其本地劳动力供给相对不足。在其它条件相同的情况下,这些地区对迁移劳动力的需求更高。这样,计划生育政策在城镇地区的严格执行加速了农村人口向城市的迁移。同时,由于迁移到城市的人群大多以工作为目的,年轻人口占大多数。

例如,由于内地年轻劳动力的涌入,使得东部沿海地区及重要中心城市——如广东省和浙江省——的老龄化的步伐减缓。而与之相对,人口迁移给四川、安徽等内地省份带来了更大的老龄化压力。如图二所示,从 2000 年至 2010 年,安徽、甘肃、贵州、四川、重庆等地的 65 岁及以上人口所占比重上升了超过 2.5 个百分点;而北京、上海、天津的该比重甚至有所下降;浙江、广东的 65 岁及以上人口所占比重增长不足 0.5 个百分点。这说明:由于我国人口内部迁移,将沿海省份的人口老龄化问题转移到了内陆省份。

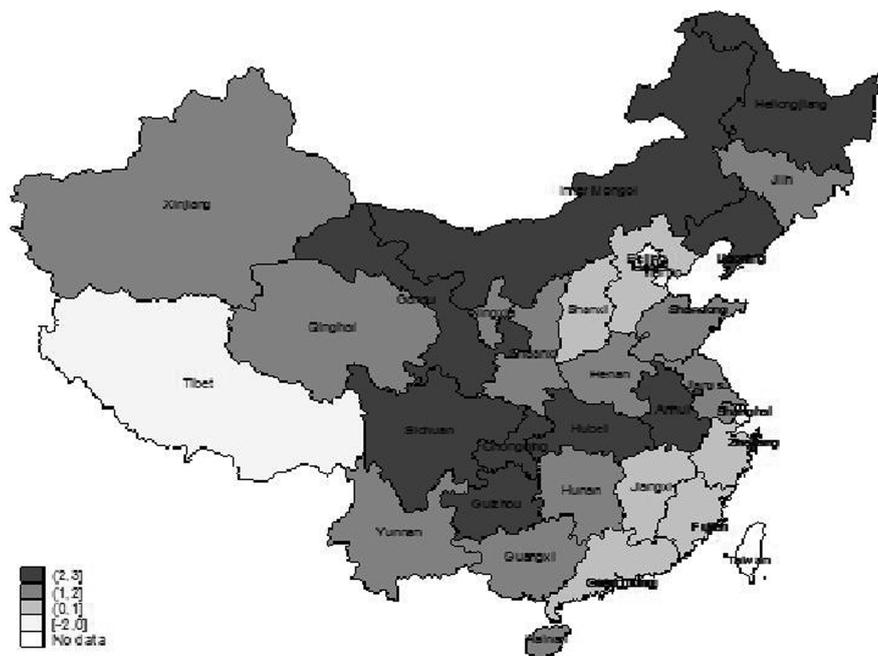
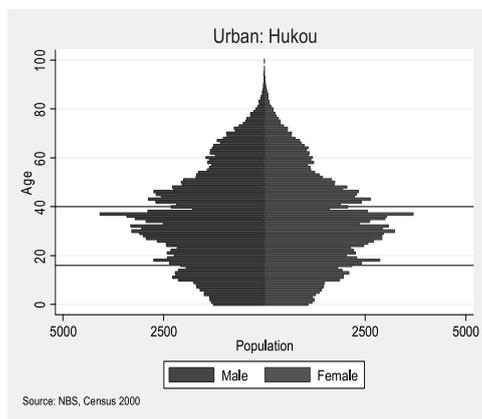


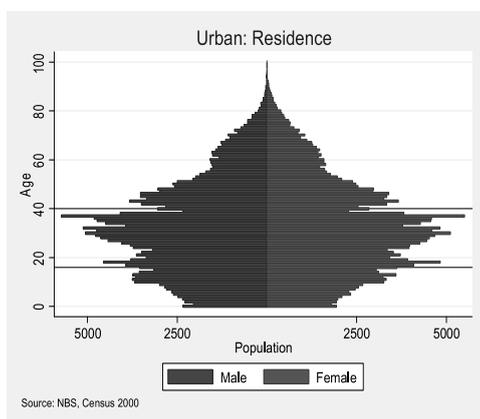
图2 各省老年人口(65岁及以上)比重变化,2000—2010年

资料来源:Wang, *et al.* (2016) 中的图8

图三的左侧图是2000年我国拥有城市户口居民(不包括流动人口)的人口金字塔。城市户口居民的人口金字塔呈菱形,这表明自独生子女政策出台以来,拥有城市户口的人数开始缩减。图三的右侧图显示了城市常住人口(包括流动人口)的金字塔。相比于获得城市户口居民的人口金字塔,城市常住人口的金字塔底部更宽,这说明年轻劳动人口的城乡迁移将老龄化问题从城市转移到了农村。



城镇户籍人口



城市常住人口

图3 城市地区人口金字塔,2000年

资料来源:Wang, *et al.* (2016) 中的图9

我们的分析结果显示,虽然城市地区及沿海省份执行了更严格的计划生育政策,但由于人口迁移的作用,老龄化问题在农村及内陆省份反而更加严重。这结果凸现了农村地区及内陆省份在面对老龄化问题时受到的极大压力和挑战,因为这些地区通常欠发达,包括养老保险在内的社会保障制度不完善,而且还长期存在年轻人口向城镇和沿海地区流失的压力。

3. 新实施的全面二孩政策

自 2016 年 1 月 1 日起,我国所有夫妇均可生育两个孩子。2014 年,几乎所有省份都放开了单独二胎政策,即若夫妻双方中有一方为独生子女,则可允许其生育二胎。现在生养子女的主力军大多出生于二十世纪八十年代至九十年代早期,在当时的独生子女政策影响下,有超过 1100 万对夫妇 2014 年有资格生育二胎。然而截至 2015 年 9 月 30 日,大约只有 185 万对夫妇递交了二胎申请,仅占有资格夫妇数量的 16.8%。这表明至少在夫妻双方中有一方为独生子女的家庭中,二胎政策的放开很难迅速带动人口出生率的增长,而这样的家庭将来会更加普遍。

我们通过模拟计算的方式,研究了新出台的全面二孩政策是否能够减轻我国老龄化的问题。图四的左侧图显示了我国实施全面二胎政策与独生子女政策两种情形下我国人口变化的对比情况。该图表中假设了全面二孩政策对女性总和生育率的影响分别为:0.3、0.5 和 0.7;其中 0.3 与文献中的估计值接近。模拟显示全面二孩政策在一定程度上能够带动人口与劳动力数量的增长。然而不超过 2030 年,我国的人口很可能开始减少。图四的右侧图表模拟了在全面二胎政策与独生子女政策两种情形下我国 65 岁及以上人口所占比重的变化情况。我们仍然假设全面二胎政策对女性总和生育率分别为 0.3、0.5 和 0.7。结果显示全面二孩政策仍远不能够将我国带离老龄化的深渊。

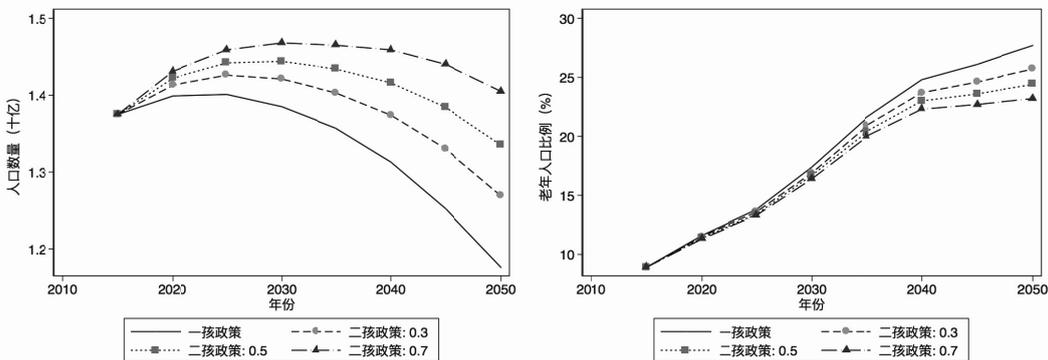


图 4 独生子女政策与全面二孩政策下模拟结果

资料来源:Wang, *et al.* (2016) 中图 13 和图 14

4. 完全取消生育限制与鼓励生育的政策

若假设取消生育限制能使女性总和生育率提升 1——基于一些东亚国家所得出的经验来说,这是一个很高的值。基于这个假设,图 5 模拟了自 2015 年取消生育限制后我国老年人口所占比例及抚养比的变化,并将其与实施独生子女政策时的情况进行了对比。比起全面二胎政策,彻底取消生育限制能够更好地应对我国人口老龄化,但仍不足以完全解决这个问题。

在不知道具体政策措施的情况下,预测鼓励生育的政策对我国人口及劳动力市场的影响是不可能的。但基于日本、新加坡、韩国、台湾等与我国文化背景相类似的国家及地区的鼓励生育政策的实施结果,我们讨论了鼓励生育政策在我国可能产生的影响。日本和新加坡的鼓励生育政策已经实施二十年多年,但对人口出生率的影响微乎其微。鼓励生育政策在韩国和我国台湾地区的收效或许还需要经过时间的进一步验证,但到目前为止这两地鼓励生育政策对刺激出生率的成效仍不明显。

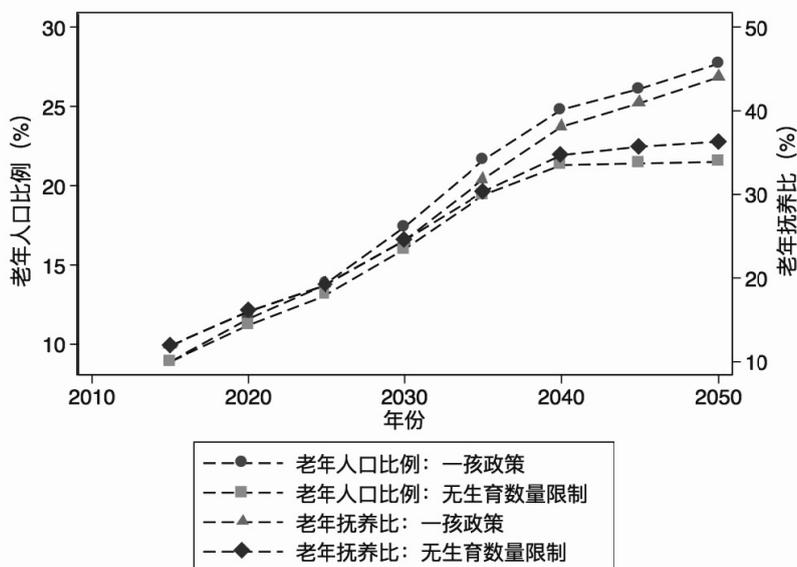


图 5 预期老年人口比例及抚养率

资料来源:Wang, *et al.* (2016) 中的图 16

如果鼓励生育政策无法有效地提升我国人口出生率,而与此同时,开放国际移民等其它方法对我国这样的人口大国亦不太适用,那么,我国人口将不可避免地日益老龄化。若工业结构没有得到适当的调整,则我国劳动力市场很可能将面临劳动力短缺的难题。政府应该吸取以上四个国家及地区的教训,尽快就人口老龄化问题做出进一步反应。如果人口出生率长期保

持在一个较低的水平,届时再采取措施将为时已晚。

参考文献:

Wang, Fei, Liqiu Zhao, Zhong Zhao, 2016, China's Family Planning Policies and Their Labor Market Consequences, IZA Discussion Paper No. 9746. Available at http://www.iza.org/en/webcontent/publications/papers/viewAbstract?dp_id=9746.