

# 加快确立中国人口发展战略的长期目标

文\_郭志刚

DOI:10.14117/j.cnki.cn11-3331/d.2020.02.013

## 一、当前亟须加强人口发展战略研究

2015年习近平总书记在党的十八届五中全会上关于“十三五”规划的说明中曾明确指出：“全面实施一对夫妇可生育两个孩子政策，可以通过进一步释放生育潜力，减缓人口老龄化压力，增加劳动力供给，促进人口均衡发展。这是站在中华民族长远发展的战略高度促进人口均衡发展的重大举措。”2017年10月18日，他又在党的十九大报告中提出：“加强人口发展战略研究。”在中国人口发展跨入新的历史阶段的重要时刻，加强人口发展战略研究，明确未来中国人口发展的方向，正确制定未来的人口目标，毫无疑问具有极为重要的现实和长远意义。

当前的中国人口态势与50年前实行计划生育之初的情况相比，发生了翻天覆地的根本改变。生育率在20世纪90年代便降至更替水平以下，这就意味着以往人口过快增长失控状态的源头动力已经被控制住了。最近30年中国人口增长只是惯性增长使然，并且以往人口结构中蕴含的正增长惯性经这30年的释放也几乎消耗殆尽，因此，中国人口即将在未来几年之内迎来约14.2亿左右的峰值，随之将进入人口负增长快速通道。与人口负增长相伴，未来中国老年人口比例将在当前18%的水平上继续增加，2050年时大约要翻一

番，并从此保持这种高水平。未来中国人口老龄化和人口负增长大局已定、不可逆转，但人口老龄化和人口负增长仍处于发展之中，仍包含一定变数，使未来人口老龄化和人口负增长得以一定缓解。这个变数就是努力将低生育问题解决好。问题解决得好些，可以使人口老龄化程度降低、速度减缓，更是为了保证未来的人口负增长不致失控，并有利于推进中国人口发展转向正常的、长期可持续的均衡状态。实际上，长期以来学者们在中国人口发展战略的长期目标及实施策略上一直存在激烈争论，然而在国家战略规划层面却从未对此作过明确表述。所以，这是一个亟待解决的重大人口战略目标问题。

人口发展战略研究作为一项重大战略决策，特别是国家人口发展战略的研究，所涉及的内容十分广泛。但是，最重要的是必须明确人口发展在不同阶段的主要矛盾和风险、确定人口发展要达到的近期、中期和远期目标，以及如何达成这些目标的政策体系和制度保证等一系列重大问题。

明确不同阶段人口发展的主要矛盾和主要风险，才有可能对诸多问题和矛盾权衡出轻重缓急，真正做到统筹兼顾。比如，人口内部诸方面发展总是不平衡的，该如何取舍？人口发展与社会经济资源环境发展出现不协调时该如何定夺？虽然各项工作都很重要，但是总要有优先排序，才能做到小道理服从大道理，局部工作服从全局发

展。在计划生育前期,其实并非不知道严格限制生育会加速人口老龄化,但是人口过快增长这个当务之急才是优先要解决的问题。然而,现在则是人口老龄化问题越来越突出,人口即将转入负增长,因而才有生育政策的重大调整,以期释放生育潜力,减缓人口老龄化压力,增加劳动力供给,宗旨则是促进人口均衡发展。

## 二、人口目标与现实争论

明确制定人口目标体现了人口发展战略在特定时期人口工作的努力方向和工作任务。从人口目标的提出到其预期实现的时期长短,还能分为短期、中期和长期目标。我国以往几十年人口发展与管理中有不少例子。

20世纪80年代初,为了配合中国经济发展战略的第二步,即在世纪末达到小康,我国提出将2000年总人口限制在12亿以内。人口发展周期很长,这只是一个近期人口目标。后来由于这个人口目标压得过低,不太符合实际情况,曾几经修正,先是改为12亿左右,后来又改为12.5亿左右。到2000年人口普查时我国人口实为12.67亿。人口规模虽然突破原定目标,但并未影响奔小康大目标的实现。2000年时,不仅原定的工农业总产值翻了两番,而且做到了人均国民生产总值也翻了两番,达到1000美元。

2000年时,中共中央、国务院《关于加强人口与计划生育工作稳定低生育水平的决定》提出“人口总量达到峰值后(接近16亿)开始缓慢下降”。当时的人口研究曾预计人口峰值到来至少还有40多年的时间,所以这一峰值人口目标可视为中期人口目标。

2007年公布的《国家人口发展战略研究总报告》对这一人口峰值目标值加以压缩,提出“全国总人口峰值控制在15亿左右,未来30年总和生育率保持在1.8左右,过高或过低都不利于人口与经

济社会的协调发展”。这一修改一是要保证党的十六大提出的2020年GDP比2000年再翻两番,达到人均3000美元;二是由于已延续十几年的低生育率趋势使原来预计人口增长势头大为削弱。实际上,经济发展的弹性远比人口发展的弹性大得多,该研究总报告公布仅两年,《2008年国民经济和社会发展统计公报》便宣布,我国人均GDP在2008年便已达到3000美元。再看现在,我国2020年总人口在14亿上下,人口增长濒临停止,不仅低于该研究总报告在2020年“14.5亿”的预定目标,更是远低于“15亿”的人口峰值控制目标。

其实,这类实际人口增长显著低于预定目标的现象普遍发生于30年来几乎所有国家五年人口规划。究竟这是好事还是坏事?是计划生育成就还是生育限制搞过头了?类似的问题还有很多,比如当前生育率是不是过低了?未来人口老龄化发展会不会过度?未来人口负增长会不会失控?多年来争论重重,至今没有定论。

2000年时,为防止低生育率反弹,党和政府曾提出“稳定低生育水平”。后来生育率过分走低,政府主管部门又提出“稳定适度的低生育水平”。现在,“全面两孩”政策已实施3年多时间,释放出一些生育潜力,但收效有限,从趋势上看,连维持所谓的适度低生育水平也很难做到。目前生育率较低的现实大体已经得到公认,但是该怎么办呢?一方面,有人呼吁完全取消生育限制,甚至提出鼓励生育;另一方面,也有人认为生育率只要不跌入1.5以下的“低生育率陷阱”,中国人口就处于安全范围,因此现在只需在“全面两孩”政策框架内鼓励二孩生育就好。

实际上,此类问题之所以争论不休,在于争论双方所持立场和判断标准不同,本质问题在于我国人口发展战略的长远目标从未明确,比如本世纪末中国人口是缩减为几亿人好,还是应当努力去避免这种状况?实际上,以往提出的国家人口目标都只不过是近期或中期目标,而人口长期发展

目标则从未加以确定过。如上所述,以往国家层面明确提出的都是近期和中期人口目标,对到达人口峰值后该怎么办却是含糊的,比如只笼统提到了“之后缓慢下降”。但是什么叫“缓慢”,既没有一个速度控制指标,也没有明确总人口到底下降到什么数量或什么时候为止。要是在以前,还有时间可以推脱,而现在中国人口马上就要转入负增长,如果还不能适时提出一个国家级的明确的、科学合理的长期人口发展战略,便意味着我国在历经了以往有计划有控制的人口正增长后却转向了未来无计划无控制的人口削减。

实际上,当前这类争论背后有着时间很长的学术思想脉络传承。对中国人口发展战略的开创性研究始于1979年,并且与激烈的学术争论相伴。当时人口战略研究虽然相对粗略,但框架大体完整,主线也很清楚,尤其对长期人口战略目标表述得十分明确。数十年来的口口宣传,广大干部、学者和公众会自觉或不自觉地接受某种学术主张的宣传。立场不同、导向不同、标准不同,观点也就不同,自然会导致后来的在一系列形势判断和对策措施上发生无穷的争论。

### 三、早期人口发展战略研究的三种主张

20世纪70年代,人口过快增长成为当时中国人口发展的主要矛盾,因此计划生育开始全面推行。1980年9月《中共中央关于控制我国人口增长问题致全体共产党员共青团员的公开信》提倡一对夫妇只生一个孩子,并提出20世纪末要将人口控制在12亿以内。当时的人口控制目的很明确,就是要尽快将生育率降至更替水平或更低,从而实现20世纪末的人口目标。

在此背景下,便相应出现了三种长期人口发展的战略主张,即人口负增长战略、人口零增长战略和人口低度增长战略。不同战略主张的理论基

础不同,在中国人口长期目标上存在着重大分歧。人口负增长战略以削减总人口为长期目标,主张严格的生育限制以尽快抑制人口增长,并进而使总人口大幅削减,一步到位地达到所谓的“适度人口”(7亿),之后再来实现人口的稳定化(即恢复生育更替水平)。另外两种人口战略主张其实都是作为前者的对立观点而提出的,均明确反对前者关于大幅削减总人口的主张,而且均认为过度限制生育会加剧人口老龄化和人口负增长,可能产生较为严重的问题。人口零增长战略主张,中国人口在达到峰值规模后就应逐渐实现稳定化,并不追求削减总人口。而人口低度增长战略虽然也赞成计划生育,但主张中国人口可以保持长期低速增长。

三种人口战略主张除了对远期人口发展作了谋划,也提出了相应的生育政策建议。人口负增长战略的生育政策建议,应该普遍实施一对夫妇只能生育一个孩子的政策。而人口零增长战略则建议,在20世纪末以前,在提倡一对夫妇只生一个孩子的同时,将生育限制适当放宽,允许一部分育龄夫妇可以生两个孩子。人口低速增长战略则主张,每对夫妇都可以生两个孩子,不过二胎间隔要加以控制。

三种战略主张的生育率限制可用曲线加以示意,人口负增长战略和人口零增长战略的相似之处是都主张要把生育率先压到更替水平以下维持一段时间,然后再恢复到更替水平,所以生育率限制程度都呈U形曲线。但因其追求的长期人口目标完全不同,因此两者的U形曲线有两点显著差别:一是曲线的底限相差很大,人口负增长战略追求的生育率更低,而人口零增长战略则主张略低于更替水平就行;二是低生育水平的持续时间长度不同,由于人口零增长战略不追求削减总人口,因而要求低生育率维持的时间相对较短,而人口负增长战略追求大幅削减总人口,因而要求很低生育率的持续时期就要很长。至于人口低

度增长战略则并不追求将生育率降到更替水平以下，所以其生育率限制曲线降到更替水平后便维持不变。

这三种战略主张的中国总人口发展趋势亦可用曲线加以示意。人口低增长战略和人口零增长战略预期的总人口规模都是单调增加曲线，但增加速度越来越慢，最后趋于水平线不再增加。由于后者主张先将生育率降到更替水平以下，因此其最终稳定人口规模会显著低于后者。人口负增长战略追求的总人口曲线自然远低于人口零增长战略，并且其变化趋势是先上升再下降，直到总人口达到所谓的“适度规模”时，由于将生育率恢复到更替水平，总人口也就维持在“适度规模”不再下降。

早期中国人口发展战略研究提供了很多重要启示，这些思想认识深深地影响中国人口发展和计划生育实践，至今仍有深厚的社会影响。必须指出，由于历史局限，这些早期研究对于人口学规律的认识存在若干缺陷，因而其学术思想也存在一定误导，尤其值得令人重视。其中最重要的是两个方面，应该在现在的人口战略研究中加以特别重视。

一是最近30年中在低生育率研究方面的成果。过去，人口学默认生育率转变会下降到更替水平为止，然而实践表明，由于多种社会经济发展和人口学原因，低生育水平会大大突破这一底线。并且，生育率降得过低便很难回升。人口零增长战略出于担心过度老龄化，因而反对过分的生育限制，并且明确提出适时将低生育率恢复到更替水平。当时提出这种思想很有价值，但是也受到时代的局限。20世纪80年代，人们将中国生育率的下降主要归因于计划生育，所以认为一旦撤销生育限制，生育率自然便会回升到更替水平。实行全面二孩政策以来的实践结果清楚地表明，这种认识是错误的，低生育率自有其复杂的客观原因。更不要说，人口负增长战略主张的生育限制更严格，持

续期也要更长，届时生育率还能否按预想顺利回升存在着很大风险。

二是最近20年来关于人口负增长惯性的研究成果。众所周知，人口增长存在惯性。比如，中国进入低生育水平已近30年，但直到今天人口还在惯性增长，便是明证。但是，以往说的人口惯性其实只是人口正增长惯性。与此相对，人口负增长同样存在惯性，即持续一段时期的低生育水平的条件下人口达到峰值之后，生育率即使能立即恢复到更替水平，受日益老龄化的人口年龄结构的影响，人口规模并不会稳定在人口峰值附近，而是会出现一段时期的持续下降。这就是说，以往以为将生育限制到更替水平以下，到适当的时候，再使生育率回升到更替水平，总人口马上就会维持在现有规模上，这种认识其实是错误的。从实际角度讲，中国的低生育水平已经持续了30年，镌刻在中国人口年龄结构里的负增长惯性已经很大，未来还要持续多长时间仍为未知，但仅此一个因素便会导致中国未来必然出现总人口减少，因此这是另一种必须加以重视的人口风险。

#### 四、不同长期人口战略主张对后来人口对策的影响

1992年中国的生育率降到更替水平以下，2000年全国人口普查则反映出总和生育率只有1.23，引起上上下下的关注。自此，便开始了是否应该及时调整现行生育政策的争论。下面简要归纳了人口对策争论的要点，并揭示争论之中所体现的不同长期人口战略目标主张。

##### （一）生育政策调整之前

以《国家人口发展战略研究总报告》为代表的主流观点认为，中国的实际生育率为1.8，而近期适度生育率同样为1.8，因此在到达人口峰值的未来30年内应继续稳定这种低生育水平，因此要坚持现行生育政策不变。这种方案看似并未明言

大幅削减中国总人口的主张，其实通过为生育控制U型曲线确定了一个较低的底限(1.8)和较长的持续期(30年)，所以该方案实际上必会导致未来总人口较长期和较大幅度的下降，并且导致人口老龄化发展相对较快、程度较高。

而主张尽快调整生育政策的观点则认为，实际生育水平可能更低，而且可能继续走低。并且，这种观点并不同意上述所谓“适度低生育水平”一说，认为生育率应该尽早回归更替水平才更为合情合理。根据人口学规律，偏低的生育率水平持续过长的时间便会积累更大的人口负增长惯性，因此未来人口的缩减便更为显著。何况，现行生育政策本身在严控生育，表达了国家意志导向，再加上其他因素影响日益显著，生育率会越来越低。所以，现在仅靠调整生育政策都未必能将生育率升至更替水平，更不要说推到30年以后再进行调整了。

当时，对实际生育水平的判断成为生育政策是否应该调整的关键，而对未来生育率定在什么合理水平则关系人口发展所追求的更长远的目标和状态。这些确实正是国家人口发展战略研究要解决的问题，但这个研究总报告在人口形势判断上有误，在未来发展导向上过于强调稳定。所以没出几年，人口实践就远远超越了其原定设想。

## (二) 生育政策调整过程之中与之后

2010年全国第六次人口普查结果表明，中国人口发展正在经历重大转折。人口结构呈现明显的高龄少子特征，适龄人口生育意愿明显降低，妇女总和生育率明显低于更替水平。因此，生育政策调整的进程也随之启动，“单独两孩”政策和“全面两孩”政策分别于2014年和2016年相继出台。这一实践的结果远胜于以往十几年来的人口对策争论，促进了人口发展转向均衡，向正常的、可长期持续的人口状态跨出了具有重要历史意义的一大步，同时也提高人们对低生育率风险的认识。

伴随政策调整过程仍然存在着激烈的争论。不少人仍十分担心生育政策调整会导致生育失控，重申生育政策调整的时机应该选在全国人口规模达到峰值前后，并且主张调整时步骤不宜过急，尤其是对全面放开两孩会不会导致生育率的大幅反弹十分担忧。然而更多的人热烈欢迎人口领域这一深化改革举措。很多人口学者早已形成共识：只要条件允许，生育政策应该逐步调整直到完全取消生育限制。

在上述两步调整之间，有一波关于“单独两孩”政策调整的效果是否“符合预期”的争论。其实，争论的焦点并不在于调整效果是否符合主管部门的“预期”，而在于此步调整之后是否停下来多看几年，还是进入下一步调整。中央经过密集调研，及时果断地决定出台“全面两孩”政策。第二步调整惠及的育龄夫妇要远比第一步调整远大得多，在2016年和2017年释放生育潜力的效果较为明显，但2018年出生人口又出现显著下降，远低于政策调整测算所作的预期。生育率并未大幅反弹，甚至连1.8的“适度生育率”也很难保持得住。

低生育在事实层面日趋明朗，学界对此的认识也日趋统一，人口发展已几乎达到峰值，于是要不要彻底取消生育限制的讨论自然就摆上了桌面。人们本以为现在没什么可再争论的了，但是对此问题的态度和对策却又出现了巨大分歧和争论。而这背后彰显的其实正是所持人口发展战略理念的不同，对未来人口发展的主要矛盾的认识不同。

要是将中国人口规模过大作为未来人口发展的主要矛盾，自然认为削减人口规模最为重要，就会主张继续保持当前的生育限制。比如，有人还以中国不应维持现有14亿的人口规模为由，建议生育率应继续长期保持1.7至1.8的“适度低生育水平”，甚至还认为生育率只要不低于1.5就是安全的，所以满足于在“全面两孩”政策框架内鼓励二

孩生育就好。如前所述，这在学理上则完全违反了人口学规律。可以看出，这种主张其实十分接近于早先主张大幅度削减人口的战略思路。问题是，现在想使低生育水平回升到更替水平一时都很困难，国家却还保留着一定生育限制，还在宣传稳定低生育水平，无疑成了一个十分奇特的现象。常言道，小不补大吃苦，纵使几十年后总人口达到所谓的适度规模，又凭什么使生育率回升，使总人口减少趋势停下来？

主张生育政策应继续调整的观点则相反，认为中国人口在经历了急剧转变后的今天，主要人口风险已不再是人口过快增长，也不是人口规模过大，而是生育率过低，因为它会加剧未来人口老龄化进程、加剧未来人口削减幅度。因此，任何继续实施生育限制的理由均已不复存在，当务之急应想方设法努力促使生育率向更替水平回归。一国人口能够持续的必要条件就是生育率至少保持在更替水平，对于中国这样的人口大国尤其如此。

因此，只谈未来人口减少些有好处，却闭口不言如何恢复生育率至更替水平，自觉或不自觉地对生育率走低采取较为放任的态度，实际上是将解决低生育问题推诿到更远的未来，这样很容易使未来人口发展陷入失控状态。其实，与低生育率类似，人口老龄化、人口负增长都只是人口现象，并不直接等同于社会进步，好与不好，不能一概而论，必须具体情况具体分析。而中国主要面对的人口风险则正是这三个方面的发展过度和失控。

人不仅要工作，而且要休息，不仅要吃饭，而且要消化。中国人口经历了疾风骤雨式的人口转变，同样需要休养生息和消化来恢复均衡和正常。因此，未来人口主要任务是阻止生育率继续走低，并努力使其回升。实际上，低生育率是少子化和老龄化的根源，因而努力解决低生育率问题，同时也就是努力缓解未来30年老龄化程度的

显著提高。放眼更长远，解除低生育风险也是为了避免人口发展滑入失控的锐减状态。

综上所述，生育政策调整以来，人口对策争论已经从事实判断层面转移到了发展理念层面。中国人口即将进入负增长已成定局，但究竟是要刻意追求将总人口显著削减还是努力延缓其减少的速度和幅度，将会最终凸显成为争论的焦点。

## 五、结语

在当前低生育水平的人口形势下，加强人口发展战略研究意义重大。本文试图说明，无论是对低生育水平的认知还是对人口发展的未来走向，以往争论不休的根源在于所持的人口长期目标不同，而人口长期目标则是人口发展战略的核心内容。有关人口的很多事实判断、所取态度和应对决策都取决于所持人口战略的长期目标和发展思路。

以往对中国人口发展战略的长期目标之争有时潜藏在不同形势判断和政策主张争论的背后。进入低生育时期以来，长期人口战略目标又成为选择适度生育率和制定人口对策的价值判断标准。因为当前人口决策的视角不再局限于解决当务之急，而是为了筹划更长远的人口发展，所以势必要求更明确的人口目标和更强的前瞻性。

人口发展战略研究要解决的是战略大计问题，而不应是所有问题的简单罗列。战略大计首先要明确面对的主要人口风险是什么，应该向什么方向努力。当前最重要的是要明确，在未来数十年中，究竟是将积极应对老龄化并努力恢复人口正常状态作为主要任务，还是将削减总人口规模作为主要任务。这个问题长期处于争论中，但在国家层面从未加以明确，正是当前人口发展战略研究亟待解决的重大问题。□

（作者系北京大学社会学系教授）

（责任编辑 胡秀荣）