

论生育政策与中国人口老龄化

李建新

【内容摘要】 中国人口老龄化主要是由生育率下降引起的。人口生育率急速的下降与我国严格的生育政策紧密相联。但计划生育政策不是中国人口老化的根本原因,是使人口老化加快的主要原因。面对世纪之交的中国人口的低生育率、低惯性增长和过快的人口老化的新形势,有必要重新审视我们的现行生育政策并予以调整。作者主张,从现行追求低生育率控制人口数量的生育政策宜调整为低生育率与调控结构并举的生育政策。

【作者简介】 李建新,博士。工作单位:北京大学社会学人类学研究所。邮编:100871

1 引言

当我们迎来1999国际老人年的时候,中国人口也悄然步入了老年型社会^①,并且将可能成为世界上老化最快的国家之一。迅速的老龄化和高龄社会的出现为社会经济发展提出许多新的问题和挑战。众所周知,中国人口迅速的老龄化主要是生育率迅速下降的结果,而这一种关系很容易使人们引伸出我国计划生育与人口老化之间关系的话题。然而,这不仅涉及到计划生育工作的成就,而且还与未来的人口生育政策走向有关。随着我国老龄社会的迅速到来,面对21世纪人口的新形势,我们必须正视这种关系,重新审视我国的生育政策。

2 中国人口老化加快的成因分析

2.1 人口老化成因与人口转变理论

人口老龄化是总人口中老年人口比例上升的过程,是年龄结构的变化。从封闭人口看,只有生育率和死亡率的变化才会影响人口结构的变化。西方人口学家在生育率和死亡率对老龄化进程的影响研究中,得出了明确的结论:人口老龄化的决定性因素是生育率下降,而不是死亡率下降而导致的平均寿命的延长^②。死亡率下降对人口老龄化的影响是双向和分段的,死亡率初期的下降会导致人口年轻化,而后期下降则会促进老龄化。这一结论无论是对发达国家还是对发展中国家都是成立的。我国学者对新中国以来人口年龄结构变化的研究也得到了类似的结论(杜鹃,1994)。联合国1973年出版的研究综述再次指出,生育率下降是导致人口老化的最大原因,并且进一步指出,生育率下降的程度可以加速或延缓人口老龄化的过程。例如,法国虽是老年人口最早达到7%的国家,但由这个比例翻一番达到14%的比例却花费了115年的时间。而战后开始老龄化的日本,老年人口这一比例的倍增仅仅经历了24年的时间,成为目前世界上人口老化最快的国家。之所以有这么大的差别,主要源于两国生育率下降的速度,前者是平缓的、渐进的,而后者则是急剧的、迅速的。

如果对人口老化的成因没有疑问,那么生育率和死亡率变动的根本原因是什么呢?西方人口转变理论从宏观和微观上做了阐释。西方传统人口转变论最初是由法国人口学家兰德里于本世纪初提出来的,后来许多学者又做了进一步的研究和发展。二战以后,人口转变的理论体系基本形成。其中美国学者诺特斯坦(F. W. Notestein)的观点较有影响,他研究了由农业社会向工业社会过渡的人口转变问题,认为决定生育率转变的根本因素是工业化、城市化和经济现代化,并把人口转变划分为四个阶段。到80年代,美国人口学家伊斯特林(R. A. Easterlin)在总结前人理论的基础之上,从现代化进程的角度考察了生育率的转变,并建立了多因素、多层次的理论分析框架。他强调了影响生育率转变的5个基本变量,即公共健康的改进;普通教育的提高;城市化;新产品的引入和家庭计划服务(R. A. Easterlin, 1985)。尽管人口转变的理论存在着一些缺陷,特别是对后来发展中国家的转变缺乏解释力,但是对现代化、社会经济发展是人口转变的基本原因的解釋没有疑义。从这个意义上讲人口老龄化是社会进步、经济发展的结果,这正是今天全世界迎来人口老龄化的背景。

2.2 中国计划生育与人口老龄化

中国人口转变一般被认为始于新中国成立,起先是死亡率明显而迅速地下降,而全国性的生育率转变则始于70年代初期国家计划生育政策的介入,并迅速由高生育率水平转向低生育率水平。中国人口转变速度之快,为世人所注目。从80年代后期到90年代初期关于中国人口转变的理论解释众说纷纭。显然,从传统的西方人口转变理论中得不到充分的解释。事实上,二战以后广大的发展中国家人口转变就走向一条与西方发达国家不同的道路。最明显的特征是国家政府的介入,这首先表现在死亡率的下降上。西方学者研究指出,不发达国家直接利用发达国家积累起来的知识和技术,使死亡率下降比西欧曾经经历的要迅速得多。例如,毛里求斯的死亡率从27%下降到15%只花了7年时间,而英格兰和威尔士却为此花了100年的时间(卡洛·奇波拉,1993)。可见,发展中国家的人口转变多是一种诱导型、自觉型,中国更是如此。尽管对中国人口转变的理论解释有争议,但较为普遍的观点是,中国人口转变是社会经济发展和计划生育相互作用的结果,社会经济因素在人口转变中起了重要的作用(蒋正华,1986;顾宝昌,1987)。我国的生育率转变是有社会经济发展基础的,这一点可以从全国一致的计划生育政策而各地不一样的生育水平上得到验证。但是,毫无疑问计划生育政策大大地加快了我国生育率水平的转变。而加快的生育率转变也就加快了人口的老龄化。

总之,计划生育不是我国人口老化的根本原因,因为即使没有计划生育的实施,中国人口也会伴随着社会经济的发展而产生老龄化。但计划生育是中国人口加速老化的主要原因,也就是说中国强有力的计划生育的开展,使人口生育率迅速下降,而生育水平急剧持续的下降,必然使中国人口老龄化迅速展开。

计划生育对人口年龄结构的影响到底有多大,一些学者进行了这方面的量化研究(肖立见,1994)。研究表明,从70年代起至第三次人口普查,实施人口控制使0~14岁人口比例由假如没有人口控制的39.7%降到实际控制之下的33.5%;65岁老年人口的比例则由4.4%提高到4.9%。到1990年第四次人口普查时,如果没有计划生育对人口的控制,0~14岁少年人口比例会由39.7%降到36.4%,而实际上,是由33.5%降到27.7%;65岁老年人口的比例也由不控制的4.8%上升到5.6%,促进了中国人口由年轻型转向成年型。事实上,

这种影响还将持续下去,到21世纪前半叶更加显化,也就是说老年人口的比例变化幅度更大。这里我们不妨以1999年联合国中方案预测的数据为依据,比较一下中国与其他发展中国家中的人口大国如印度、印度尼西亚等在21世纪前半叶中老年人口比例变化的情况(见表1)。

表1 中国、印度、印尼三国人口规模与人口结构变化趋势

		1995	2000	2010	2020	2030	2040	2050
中国	TFR	1.80	1.84	1.90	1.90	1.90	1.90	1.90
	65+(%)	6.1	6.8	8.1	11.5	15.7	21.3	22.6
	总人口(万人)	122 052	127 756	137 292	145 446	149 594	150 437	147 773
印度	TFR	3.13	2.72	2.10	2.10	2.10	2.10	2.10
	65+(%)	4.6	5.0	5.8	7.3	9.7	12.3	15.1
	总人口(万人)	93 367	101 366	115 216	127 217	138 272	146 711	152 885
印尼	TFR	2.58	2.26	2.10	2.10	2.10	2.10	2.10
	65+(%)	4.3	4.7	5.9	7.2	9.9	13.5	16.5
	总人口(万人)	19 746	21 211	23 801	26 229	28 352	30 012	31 186

资料来源: UN, World Population Prospects, New York, 1999

中国、印度、印度尼西亚都是亚洲的人口大国,同属于发展中国家。1996年3国的人均国民生产总值分别为670、322和920美元,中国的经济发展水平是居中的。这3个国家都是主张实行计划生育的,只是力度、方法和效果有所不同。1995年中国、印度、印度尼西亚的生育水平分别是1.8、3.13、2.58。由于中国实施了世界上最为严厉的生育政策,即便是21世纪总和生育率稳定在1.9的水平,人口老化也比其他经济发展水平相当的国家快得多。如果仅以社会经济发展水平和相对宽松的生育政策而言,中国的老化水平应该和这两个国家相差不多,而事实上相差不多不小。中国人口进入老年社会和65岁以上人口比例达到14%的时间比这两个国家差不多提前了20年。可见计划生育对中国人口老化的加速作用。

3 迅速的老龄化对计划生育提出的新挑战

由于计划生育使中国的人口提前步入了老龄社会,而且生育率迅速而持续的下降将导致下世纪上半叶人口老龄化空前的加速。据笔者中方案预测(李建新,1997)2000年中国65岁老年人口达到7%,将在2025年左右达到14%,如果是低方案,达到14%的时间将是2020年,人口老化速度之快可以与发达国家日本的人口老化相比肩,而且成为下世纪世界上人口老化最快的国家。

人口老龄化实际上在人口年龄结构上的变化可以表现在三个方面:即总人口中老年人口的比例增加,老龄人口中高龄人口的比例增加(高龄化),劳动力人口中老年劳动人口(45~59)的比例增加。人口老化毫无疑问会对社会经济的发展产生巨大的影响。老年人口以及老年人口中高龄人口比例的增加,意味着老年抚养系数的增大和社会保障系统的负担加重。而劳动力人口的老化则直接对经济发展和劳动生产率的提高产生影响。

自马尔萨斯人口论诞生以来,有关人口与资源、环境以及社会经济发展的关系争论就没有停止过。悲观论倾向于夸大人口规模、人口增长对资源环境、社会经济发展的副作用,不断地以“人口爆炸”、“资源枯竭”、“环境危机”等警示人类。人口乐观派则认为从宏观和长期的视角看,人口增长对社会进步、经济发展都有着积极的作用。谁是谁非很难有一个明确的结论。

如果说人们对人口规模、人口增长对发展的影响依然存在着某些争论的话,那么人口结构与发展关系似乎不存在那么多争议。自 50 年代以来,随着西方发达国家的老年人口比例不断提高,西方人口学家越来越关注人口老化对社会经济所产生的影响。从对经济发展的影响上看,西方学者普遍认为,人口老龄化会使劳动力年龄人口比例相对下降,劳动力资源相对缩减,这在一定程度上会影响社会生产和开发,会带来严重的经济后果。其次,人口老化之后是劳动力人口老化,因为持续的低生育率会使青少年人口比例低,新增劳动年龄人口减少,这样势必造成劳动力年龄人口老化。在科技就是生产力的时代,老龄劳动力人口在接受新的知识和科学技术方面比青年劳动力要处于劣势,对新产业和就业岗位的适应能力也要弱一些。因此,随着人口老龄化、劳动力人口老龄化,劳动生产率的提高和经济发展必然会受到影响。当然老龄化的影响不仅仅只表现在经济发展方面,还将表现在社会的各个领域,如社会养老负担加重、老年医疗费用增加、社会价值观变化等等。

中国人口老龄化日趋明显,劳动力人口老化也不可避免地到来。表 2 列出了笔者中、低预测方案中未来劳动力人口数量和比例变化的趋势。

表 2 中国未来劳动力人口的数量和老化的变化趋势

年份	中 方 案				低 方 案			
	15~59	15~29(%)	45~59(%)	65+(%)	15~59	15~29(%)	45~59(%)	65+(%)
1990	723.36	48.76	18.88	5.6	723.36	48.76	18.88	5.6
2000	813.74	38.55	23.47	7.0	813.74	38.55	23.47	7.0
2010	923.39	35.75	28.03	8.4	923.39	35.75	28.03	8.5
2020	946.26	33.28	34.69	11.7	943.21	33.06	34.80	12.1
2030	898.67	30.04	32.87	15.9	872.42	27.97	33.86	16.9
2040	867.90	31.68	36.11	21.5	799.03	27.16	39.23	23.8
2050	806.61	29.52	37.00	23.0	695.46	24.62	42.65	26.7

资料来源:根据笔者博士论文的数据计算

表中预测的结果表明,首先中国劳动力人口数量还会再增加,一直保持到 2020 年左右,但同时劳动力人口迅速老化,表现在青年劳动力人口(15~29 岁)的比例在下降,而老年劳动力人口(45~59 岁)的比例在增加;其二,从 2020 年起劳动力人口总数不仅开始持续下降,而且劳动力人口老化进一步加剧(杜鹏,1994)。进一步分析我们会看到,两个方案的变化趋势虽然相同,但是无论是劳动力人口总数还是劳动力人口的老化速度,其变化程度都不同。这里两个方案的政策含义是,中方案是农村同批人口的总和生育率(即终身生育率)在 2000 年降至 2.10(1990 年农村时期总和生育率为 2.54),城镇则由 1990 年的 1.55 上调到 1.7 并保持不变,即调整方案;低方案是城镇一直坚持一孩政策,而农村仅为开放女儿户,即城镇为 1.2,乡村为 1.6 的严格的现行生育政策(李建新,1997)。显然,继续实施严格的现行生育政策会使未来人口老化、劳动力老化和劳动力人口的缩减更加加剧。

正像上述分析的那样,中国也不可避免地进入老龄社会,但是我们有没有必要再加速跑入这个西方发达国家正忧心重重的老龄社会呢,这是一个值得学者、更是值得政府、政策制定部门深思的重要问题。如果说当前的计划生育政策在客观效果上只能达到控制人口数量的目标,但后果却使中国人口老化速度过快,而过快的人口老化必将给社会经济发展带来许多问题,甚至许多今天预想不到的、严峻程度超过人口数量的问题,那么我们就有必要重新审

视我们的计划生育政策，正所谓“解铃还须系铃人”。

4 21 世纪中国生育政策调整

4.1 走出人口数量的陷阱

70 年代初期中国人口持续的高生育率和强劲的人口增长势头到了非控制不可的时候，那时降低生育率，控制人口数量是计划生育的首要任务。经过 20 多年的艰苦努力，中国计划生育已经取得了举世公认的成就，为社会经济发展做出了积极的贡献。进入 90 年代中期，中国人口总和生育率（TFR）已被控制到了更替水平以下。1995 年国家统计局 1% 人口抽样调查 TFR 为 1.46，1997 年国家计生委的调查则为 1.35~1.38。如此低的生育水平令许多学者不敢相信，因此做了调整，认为当前的生育水平大致是 1.7~1.8（乔晓春，1999）。无论是国家有关部门的数据，还是调整的数据，都说明我国人口生育率到了相当低的水平，已接近目前发达国家的水平。显然这与 20 多年前的高生育率高增长截然不同，发生了质的根本性的变化。中国人口目前是低生育率、低惯性增长和老龄化加速的时代。面对中国人口的新形势，要不要重新审视一下我们一贯只注重控制人口数量的计划生育政策，要不要为生育政策注入新的内容，要不要针对新的形势和发展作出必要的调整。这是我们必须回答的问题。要回答这些问题，首先在认识中国人口问题上，我们必须走出人口数量的陷阱。

从 70 年代起中国人感到了人口数量的“包袱”之后，似乎一直没有摆脱这种阴影，似乎一直存在一种对中国人口数量悲观的倾向。细心地考察一下世界人口的变化历史，会得到许多有益的启示。世界人口自 1798 年马尔萨斯人口悲观论出现以来，特别是二战以后出现了前所未有的增长时期，人口悲观论就没有停止过。当发展中国家人口处在人口增长高峰的时候，美国人口生态学家保罗·埃里奇（Paul. R. Ehrlich）于 1968 年出版了其轰动一时的《人口爆炸》（Population Bomb）。埃里奇认为世界人口的迅速增长（主要是发展中国家）与过剩已经超过了地球生态环境的承载能力，正威胁着整个人类的生存，并预言 1970~1985 年期间世界将会发生大规模的饥荒和灾难。1972 年罗马俱乐部出版的《增长的极限》同样弥漫着悲观论。20 多年过去了，悲观论者的预言并没有出现，而世界人口却已经由埃里奇著文时的 35 亿左右跨过 60 亿大关。当然在这里我们并不否认这些著作的学术价值。1999 年当我们迎来 60 亿世界人口日和国际老人年的时候，另一种具有讽刺意义的悲观情绪出现了。据英国《观察家报》报道，即使世界上第 60 亿个人出生了，那也该是抛弃世界人口过剩的恐惧症的时候了。日本厚生省的报告忧虑地说，到下一个千年结束时，东京就将成为一座被废弃的城市，日本将空空荡荡。据联合国预测，到 2100 年，欧洲和日本的人口将减少一半。对生育率水平低下的发达国家来说，出生率不足的含义就像人口爆炸那样意义深远^⑥。虽然发展中国家的人口依然在增长，但已大大地放慢了步伐，致使联合国的预言家们不断地调低预测方案。世界人口数量的长幅以及未来的规模并没有人口悲观论者所预言的那样前景黯淡。

如果反观中国人口的情况，许多事实更是耐人寻味的。众所周知，早在新中国诞生前夕，美国国务卿艾奇逊就散布过许多悲观的言论，他认为：“中国人口在十八、十九两个世纪里增加了一倍，因此使土地受到了不堪负担的压力。人民的吃饭问题是每个中国政府必然碰到的第一个问题。一直到现在没有一个政府使这个问题得到了解决。”^⑦毛泽东主席在其《论唯心史观的破产》一文中，批驳了这一谬论，提出了解决中国人口问题的“革命加生产”的著名论断。事实证明毛泽东这一论断。到了改革开放的年代，中国人口已由解放初期的 5 亿左右增长到 10 亿、再增长到超过 12 亿，但是今天我们感到的是贫困减少了，生活富裕了，而这

一切都是改革和发展经济的结果。笔者在此论述这些并无意要否定我国不存在人口数量问题,庞大的人口基数给我国的资源环境、社会经济发展都带来了巨大的压力。计划生育的开展无疑促进了人口、社会经济、资源环境的协调发展。笔者在此想要强调的是,无论是对世界还是对中国,人口问题本质是发展问题,我们不应该再把人口数量问题看得过重,我们必须打破人口数量的紧箍咒,走出人口数量指标的陷阱。

4.2 数量与结构并举的生育政策

计划生育政策是我国的基本国策,是为实现我国可持续发展战略目标而对人口进行调节的手段。计划生育通过生育率的调控达到对人口数量和人口结构的调节。从90年代初期开始一直有许多学者提出应该完善我国计划生育政策(曾毅,1991;李建新,1996,1997;梁中堂,1999;乔晓春,1999;王国强,1999)。从理论上讲,可持续发展战略目标下的最优人口应该不仅仅只关注人口数量和结构,而且更要注重人口质量、人力开发等。但是,计划生育所能直接调节的只能是数量与结构。如果说二、三十年前,人口数量是中国人口问题的首要问题,那么20多年的计划生育和人口控制,我国的人口数量问题已不再像从前那样突出;相反,人口结构问题显兀出来。从上述的讨论中我们看到,西方人口老化对西方社会的影响是明显的、消极的。今天这些发达国家都是在经济发展水平高的条件下老年人口达到或超过14%,如日本1998年已达16.2%,人均国民生产总值在36000美元以上。20多年以后,我国老年人口的比例也将达到这个水平,而经济发展水平却会有很大的差距。届时,过快的老龄化人口反过来会对社会经济发展产生消极的影响。可以想见,未来中国人口老龄化问题将会比现在发达国家的问题更突出。我们之所以不太容易走出人口数量的阴影,是因为我们无时不感到现时庞大的人口给我们的资源环境带来了压力,给社会经济发展带来的困难。相反,老龄化问题虽然已经出现,但还未感到那么紧迫和严峻。事实上,这种认识是有失偏颇的,现在不严峻并不意味着未来没有问题。计划生育政策对人口的调整是要遵循人口自身规律的,是要有前瞻性的。例如现在出生的人口只有在15年或20年以后才能进入劳动力人口的行列,届时如果感到人口过于老化或劳动力不足,再以计划生育来调节将是无济于事的。因此,现在应该是把计划生育政策调整列入议事日程的时候了。

笔者主张,把现行的追求更低生育率、只盯在控制人口数量上的生育政策平稳过渡为“低生育率水平与调控人口年龄结构并举”的政策,就是说人口数量和人口结构问题并列。这一政策的含义是这样的,众所周知,中国生育率的转变在不少地区特别是在落后的农村地区是不充分、不彻底的,高于生育率更替水平的地区或生育率水平有可能反弹的地区,应继续搞好控制人口数量的工作,使生育率水平降低到2.0左右;另一方面,对生育率水平特别低的地区,特别是发达的城市地区,如北京、上海等地总和生育率已经降到了1.0以下,则不再是继续维持这样低的生育水平,而是应该采取措施,刺激生育率回升,以达到调控人口结构的目的,当然生育率的上限仍是更替水平。所以,计划生育政策实际上是通过把总和生育率维持在1.8或1.9~2.1的水平上来达到既控制人口数量增长又达到调控人口年龄结构的目标。而不再是现行计划生育政策只追求把生育率降得越低越好。因此,当我们看到1995年、1997年国家有关部门调查的总和生育率均在1.5之下(如果是真实的话),那我们不应当再把它看成是成绩,而是一种担忧,一种问题。只有这样,中国人口在未来才不至于过分老化,才不至于带来许多今天预想不到的严峻问题。也只有这样,才符合我国可持续发展的战略目标。如果能在上面达成共识,那么下面的问题将是怎样和什么时候调整过渡的问题(由于篇幅

有限, 这些问题将另文论述)。

注释:

- ①《人口研究》编辑部. 中国跨入老年型社会. 人口研究, 1999; 5
- ②李竞能. 当代西方人口学说. 山西人民出版社, 1992
- ③南方周末, 1999-10-15
- ④毛泽东. 毛泽东选集, 第四卷. 人民出版社, 1991

参考文献:

- 1(法)阿尔弗雷德·索维. 人口通论. 商务印书馆, 1981
- 2杜鹏. 中国人口老龄化过程研究. 中国人民大学出版社, 1994
- 3顾宝昌. 论社会经济发展和计划生育在我国生育率下降的作用. 中国人口科学, 1987; 2
- 4蒋正华. 社会经济因素对中国生育率的影响. 人口研究, 1986; 3
- 5(意)卡洛·奇波拉. 世界人口经济史. 商务印书馆, 1993
- 6李建新. 不同生育政策选择与中国未来人口. 人口研究, 1997; 1
- 7李建新. 可持续发展与中国农村生育政策. 人口与经济, 1996; 4
- 8李建新. 伊斯特林生育理论与中国农村人口调控. 中国人口科学, 1996; 5
- 9李建新. 人口转变新论. 人口学刊, 1994; 6
- 10李竞能. 当代西方人口学说. 山西人民出版社, 1992
- 11梁中堂等. 中国人口控制状况与生育政策趋向研究. 人口研究增刊, 1999
- 12穆光宗、陈卫. 走向21世纪的中国人口: 形势分析与对策思考. 人口研究增刊, 1999
- 13彭松建. 西方人口学经济概论. 北京大学出版社, 1987
- 14 Richard. A. Easterlin etc. The Fertility Revolution. The University of Chicago Press, 1985
- 15(美)人口委员会等. 人口增长与经济发展. 商务印书馆, 1996
- 16乔晓春. 关于21世纪中国生育政策研究的思考. 1999; 2
- 17 United Nations (1999). World Population Prospects. The 1998 Revision Vol. 1 Comprehensive Tables, New York, 1999
- 18王国强. 对新时期人口与计划生育工作中几个重要问题的思考. 人口研究, 1999; 3
- 19肖立见. 中国人口控制数量、经济效果研究. 西南财经大学出版社, 1994
- 20曾毅. 逐步提高平均生育年龄对我国人口发展的影响. 人口与经济, 1991; 2
- 21曾毅, 金沃泊. 中国未来人口发展过程中的几个问题. 中国社会科学, 1991; 3
- 22(日)总务厅编. 高龄社会白皮书(平成11(1999)年). 大藏省, 1999

(责任编辑: 姜向群 收稿时间: 1999-11)

Fertility Policy and Population Ageing in China

China's family planning is a major factor of the rapid ageing of its population, which will have great influence on the social and economic development. Seeing the low fertility, growth momentum and rapid ageing at the start of the new century, it is necessary to rethink the current family planning policy. The author suggests the policy of controlling population quantity be adjusted into the one of pursuing low fertility and concurrently modifying population structure.

Li Jianxin in PhD, Institute of Sociology and anthropology, Peking University.