

# 发展观的转变与我国人口发展战略

田雪原

(中国社会科学院人口研究所,北京 100732)

[摘要]随着发展观的转变,我国人口发展战略的制定要以科学发展观为指导,人口的变动与发展要与资源的开发利用相适应,同保护环境相结合。全面建设小康社会的20年及更长远一些时间的人口发展战略应为:继续控制人口数量,提高人口质量,调整人口结构,实行“控制”、“提高”、“调整”相结合,以人口变动与结构合理化、人口与发展综合效益最大化为宗旨的人口发展战略。

[关键词]发展观;转变;人口发展战略

[中图分类号]C923 [文献标识码]A [文章编号]1003-7608(2004)06-0004-07

所谓发展观,就是对发展的认识或看法,即审视发展时所站的立场或所持的态度。这样的立场、认识、看法和态度,是指导发展的神经中枢。全面建设小康社会和更长远一些时间人口发展战略的制定,也必须以全面、协调、可持续发展的科学发展观为指导。

## 一、发展要转变观念

转变之一:发展的目的和目标。社会发展的历史表明,任何时代的发展都有着一定的目的性。在以人、畜为主要动力和以手工工具为基本特征的农业社会,从国家和社会角度观察,国泰民安、丰衣足食成为社会发展追求的目标;从个人和家庭角度说,“三十亩地一头牛,老婆孩子热炕头”,便是自然经济条件下一般农民发展目标的真实写照。18世纪中叶产业革命发生后,新兴的资本家阶级追求的是资本的自我增值,是利润的最大化,国家则逐渐把关注的焦点放在了国内生产总值(GDP)的增长上。这一点不仅为发达国家的实践所证明,而且受到西方发展经济学的推崇,成为指导20世纪社会经济的主导理论。由于近代以来我国沦为半殖民地半封建社会,如果说存在以某种目的为主导的发展观的话,农业社会的发展观显然占据着主要的地位;农业社会的发展观向工业社会的发展观的转变,是1949年中华人民共和国成立以后的事情。

新中国成立后,首先进行了3年国民经济恢复和大规模“一五”建设。这一时期提出了社会主义工业化和农业、手工业、资本主义工商业社会主义改造的“一化三改”的总路线,工作重心开始转移到经济建设上来。然而1957年

反右派使政治斗争升级,1958年“大跃进”又打乱了正常的经济建设秩序,强化了追求产量增长的目的性和评价指标的首要性。“大跃进”对钢铁、粮食等工农业主要产品产量规定了具体的“跃进”指标,尤其是钢铁一定要翻番,要由1957年的535万吨“跃进”到1958年的1070万吨。能否使钢铁、粮食等产品产量大幅度增长,成为衡量“大跃进”成功与失败的根本标志。其后直到改革开放前,产量的增长一直是社会经济发展追求的主要目标,衡量发展的主要甚至是唯一的标志。因此,新中国成立后30年的发展观,可称之为追求产量的发展观。进入20世纪80年代,改革开放总设计师邓小平提出了“三步走”的发展战略目标,到2000年工农业总产值(后演变为国民生产总值、国内生产总值)比1980年翻两番,21世纪中叶达到一般发达国家水平。这样,发展的目的和目标,就由过去以产量为主转变到以产值为主上来。事实上,我们在组织完成上述“三步走”第二个发展战略目标和强调以经济建设为中心时,自觉不自觉地将发展等同于经济增长,进而又将经济增长等同于GDP的增长;将“发展是硬道理”,等同于经济增长是硬道理、GDP的增长是硬道理,陷入了以GDP的增长判断发展程度的传统工业社会的发展观。改革开放20多年来中国创造了世人公认的发展“奇迹”,不过需要清醒地看到,这还是在传统工业发展观“导航”下的“奇迹”,而GDP的快速增长也掩盖了社会发展某些方面的缺陷。对于这些缺陷的认识需要时间和过程。所幸的是,20世纪90年代以来对这些缺陷的认识和改变不断取得新的进展。先是中央于1991—1996年在

[收稿日期]2004-05-11

[作者简介]田雪原(1938—),男,辽宁省本溪市人,中国人口学会常务副会长,研究员,博士生导师。

每年人大、政协“两会”期间召开计划生育座谈会,接着于1997—1998年召开计划生育和环境保护座谈会,1999年以来召开人口、资源、环境座谈会;1994年,中国政府发布《中国21世纪议程——中国21世纪人口、环境与发展白皮书》,用实际行动履行1992年联合国环发大会承诺,成为世界上第一个制定本国21世纪议程的国家。这表明,我们已对传统的以GDP增长为主的发展观的某些缺陷有了一定的认识,将可持续发展提到议事日程上来,揭开了发展观转变的序幕。

进入21世纪以后,这种发展观的转变由序幕走向高潮。党的十六大将全面建设惠及十几亿人口的更高水平的小康社会发展目标,确定为经济更加发展、民主更加健全、科教更加进步、文化更加繁荣、社会更加和谐、人民生活更加殷实“六个更加”,并从物质文明、政治文明、精神文明和可持续发展四个方面,阐述了“后小康”发展的具体目标和要求;党的十六届三中全会提出统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放。这“六个更加”、“四个方面”、“五个统筹”,大大突破了前小康社会以GDP增长为主要目标的传统发展观,将其提升到以人为本的高度。以人为本的发展观,最基本的一条就是发展的目的是为了人的全面发展的需要。发展是为了满足人的需要,本属天经地义,然而以GDP增长为主要目的的传统工业社会的发展观却难以做到。一是立足点、出发点不同;二是以GDP增长为主要目标的发展,即使能够满足人的发展的某种方面的需要,也难以满足其他方面的需要,甚至以损害其他方面的需要为代价。满足人的全面发展的需要,包括满足人的生理、心理、文化、交往等全面的需要,只有转变发展观念,将发展观建立在以人为本的基础上,才有可能做到。党的十六大提出的全面建设小康社会的“六个更加”、“四个方面”和走生产发展、生活富裕、生态良好“三生”文明发展道路,十六届三中全会提出旨在加强薄弱环节、实现社会全面发展的“五个统筹”,明白无误地阐发了发展的目的性和以这一目的性为主线的新的发展观。因而,全面建设小康社会的评价指标体系也要突破以GDP为主的框架局限,充分反映发展的目的性。最近,由我与王国强主持的“全面建设小康社会人口与发展研究”课题,请有关专家参与,提出GDP增长速度、人口净增率、人均GDP、城市化率、第三产业从业人员比例、公共教育经费占GDP的比例、在校大学生占适龄人口比例、千人医生数、平均预期寿命、城镇居民人均可支配收入、农民人均纯收入、居住条件、人均生活用电量、恩格尔系数、城乡收入差距、贫富差距等多项指标,无疑GDP在这些指标中具有基础的性质和作用;但是有一半以上的指标不属于GDP范畴,而属于全面、协调、可持续发展范畴,这样可以反映出发展目的的全面性。更为详细地增加到30多项指标,主要侧重在反映城乡人民物质生活特别是政治生活和精神生活方面的内涵。也有建议提出,应增加男女平等方面的内容,这对于纠正当前出生性别比失衡有特殊意义。这一建议是有积极意义的,只是由于一时拿不出比较科学的量化指标而未能辑入。

转变之二:发展的动力和手段。以GDP增长为主要目的和目标的传统发展观,外延式扩大再生产是增长的主要手段,固定资产投资的增加是其主要的驱动力。我国1986—1990年GDP年平均增长7.9%,固定资产投资年平均增长12.2%;1991—1995年二者年平均增长速度分别为12.0%和34.7%;1996—2001年分别为8.1%和10.9%。从总体上看,GDP的增长具有高速和比较平稳的特点;固定资产投资的增长起伏要大一点,但一直保持在10%以上,明显高出GDP一截。由此可以认定:20多年来中国经济的高速增长,主要还是依靠扩大固定资产投资拉动的。正是由于这样的原因,才形成经济发展内部结构不够合理和效益不佳,社会发展不全面等方面的问题。要解决这些问题,就要在发展的动力和手段上进行革命性变革,由以投资的增长为主要驱动力和外延式扩大再生产为主要方式,转变到以人力资本为主要驱动力和以内涵式扩大再生产为主要方式上来。

社会总资本由自然资本、产出(生产)资本、人力资本和社会资本构成,不过不同历史发展阶段对“四大资本”依赖的程度有很大差异。农业及农业以前社会主要依赖自然资本,传统工业社会主要依赖产出资本,现代(后工业化)社会主要依赖人力资本以及同人力资本相关联的社会资本。所谓人力资本,是指人的知识、技能、经验和健康具有的价值总和。第二次世界大战后,以微电子技术为前导,包括新能源、新材料、宇航技术、海洋技术、生物工程等在内的新技术革命兴起,当前已经发展到以生命科学为主导学科,包括基因工程、克隆技术、纳米技术等为代表的新的阶段。信息化、经济全球化呈现出不可阻挡之势。在这样的大背景下,全面建设小康社会作为我国现代化建设的一个重要阶段,无疑要将大力提高人口素质放在首位,努力把人口数量优势转变为人力资本优势,并不失时机地将人力资本优势转化为发展优势,为全面建设小康社会提供新的发展动力。在过去的半个多世纪里我国人口素质有了长足进步,目前婴儿死亡率降低到国际较低水平,出生时的预期寿命达到71岁的较高水平,人口文化教育素质大幅度提高,从而为发展动力转化奠定了初步的基础。虽然目前我国人口身体素质、文化教育素质总体水平还不够高,同世界较高水平国家相比还存在较大差距,然而,一是有了初步的基础,二是确立了大力提高人口素质和科教兴国的发展战略,人力资本的大幅度提升也就有了希望。现在的问题是,要创造出对人力资本不断追加的市场需求,为人力资本的积聚提供充分的条件。这就要求不断提高人力资本的比率。结合当前实际,特别值得提出的是,经济发展要突出优化结构和提高效益。“优化结构”和“提高效益”是十六大作为2020年GDP比2000年翻两番的前提条件提出来的,有着很强的针对性。

“优化结构”,主要指优化国民经济三次产业之间和三次产业内部的结构。2002年我国第一、第二、第三产业产值之比为15.4 51.1 33.5,按照经济发展水平与产业结构变动的一般规律,第一、第二产业所占比例偏高,第三产业比例偏低了一些。按就业人口计算,三次产业就业结构之比

为 50.0 21.4 28.6,较按产值计算的三次产业结构又落后一大截,第一产业就业比例严重偏高,第三产业就业比例偏低许多。城乡人口结构的情况更为严重,2002 年城乡人口之比为 39.09 60.91。由此形成了城乡人口结构落后于三次产业就业结构,三次产业就业结构又落后于按产值计算的三次结构的很不协调的状况。怎样解决呢?最有效的办法是提高人口素质,提高三次产业特别是农业的技术构成和劳动生产率,推动农业劳动力向城镇工商业的转移和人口城市化的加速进行。此外,还要注意进行三次产业结构内部的调整。目前直接从事农业种植业的人口和劳动力过剩,农业内部结构调整主要是将种植业中这部分过剩的人口和劳动力调整到林、牧、渔业,进行劳动力从狭义农业向广义农业的分流或转移。这种调整的目的,在于缓解农业劳动力过剩与耕地不足的矛盾,为从根本上解决农民、农业、农村“三农”问题创造条件。占 GDP 最大比重的第二产业内部比例关系的调整也值得重视。过去在计划经济体制和优先发展重工业方针指导下,形成了“重重(工业)轻轻(工业)”不合理的工业结构。虽然改革开放以来有了很大改观,但东北等重工业基地技术陈旧、设备老化、污染严重等问题积重难返,亟待解决,振兴东北等老工业基地战略,也包括工业内部结构的调整。就总体而言,从传统工业化向现代化转变,用信息化带动工业化,三次产业内部结构的调整有着不可替代的作用。

“提高效益”,就是要用最小的投入获取最大的产出。以 GDP 增长为主要目标,以固定资产投资增长为主要手段,以外延扩大再生产为主要方式的传统发展观,有两大显著特征:一是经济效益不高,表现为高投入、高消耗、低产出、低效率;二是忽视甚至以损害社会效益为代价,换取经济方面的效益。“后小康”建设发展观的转变,一定要树立低耗、高效和融经济效益、社会效益、环境效益于一体的新的发展观。要提高作为第一产业的农业的效益,只有改变目前一多半人口搞饭吃的局面,加快农业人口和劳动力向城镇转移,让留在农村的人口和劳动力占有更多的自然资源,实现农村人力资本和自然资本、产出资本、社会资本的合理有效配置,才能大幅度地提高农业劳动生产率和增加农民的收入。作为第二产业的工业,只有优化结构,用信息化带动工业化,才能逐步走上科技含量高、资源消耗低、环境污染少、人力资源得到充分发挥的集约发展道路。归根结底,国民经济效益的提高主要取决于人力资本的积聚和增长,取决于全民族的健康、科学、文化、思想和道德素质的提高。而这诸多方面人口素质的提高,除了要以经济的发展作为基础外,还取决于社会的全面发展,树立新的社会全面发展观。去年春天我国一些地方 SARS 流行,暴露了我们在流行病预防、公共卫生投入不足以及不良卫生习惯等方面的许多弱点;单就经济效益而言,造成的损失远大于公共卫生投资欠账节省下来的费用,教训是十分深刻的。投资于科学、文化、教育、卫生、体育、社区建设等公共事业不是消极的,表面上挤占了一部分财政支出,影响到了经济建设投资,实际上这些财政支出满足了人民群众全面发展的某些方面的需要,不断提升着人口的素质,最终能起到推动经

济社会发展的作用。“提高效益”不应局限在经济领域,大力发展教育和科学事业,发展先进文化,加强精神文明建设等全面的社会发展,同样是发展的驱动力,具有提高效益的功效。我们不但要在物质文明建设中寻找提高效益的动力和手段,而且要在政治文明、精神文明建设中寻找动力和手段,向“三个文明”建设要速度、要效益。

转变之三:人与自然的和谐。党的十六大将“可持续发展能力的不断增强”列为全面建设小康社会四项奋斗目标之一,具体化为“生态环境得到改善,资源利用效率显著提高,促进人与自然的和谐,推动整个社会走上生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路”。我们强调经济的协调发展和社会的全面进步,最终的目的是为了更好地了解人口、资源、环境问题,促进三者之间的和谐和人与自然的和谐。

人口、资源、环境在可持续发展中的位置,笔者概括为:资源是可持续发展的起点和条件。从资源角度审视发展,包括可持续发展在内的一切发展,都可归结为资源的物质变换:自然资源的物质变换,社会资源的物质变换,更多的是自然资源与社会资源相结合的物质变换。因而没有资源的物质变换便谈不上发展,资源是可持续发展的起点和条件。

人口是总体可持续发展的关键。没有人类参与的自然资源进行的物质变换,是自然进化;只有人类参与并且按照人的目的进行的物质变换,才称得上我们所说的发展,发展是可持续还是不可持续,紧紧同人口变动,包括人口数量、质量、结构联系在一起。通过人口的生产活动和社会活动,即经济发展和社会发展改变着资源和环境,形成特定历史时期的发展观和发展模式。

环境是可持续发展的终点和目标。随着人口的迅速膨胀和人们进行物质变换手段的增多,尤其是工业化造成的环境破坏,使人们不得不反省自己的传统发展方式:如此发展下去后果会怎样,发展的目的和目标是什么?于是自 20 世纪 70 年代以来率先在一系列国际环境会议上,提出和讨论环境与可持续发展,环境问题成为早期可持续发展讨论的“热点”。可持续发展归根结蒂是为了创造有利于人的生存和全面发展的环境。

基于这样的分析,人口、资源、环境可持续发展,最终归结为人与自然的和谐,归结为人口的变动和发展与资源、环境相适应,即实现全面建设小康社会的生产发展、生活富裕、生态良好“三生”文明发展目标。立足于人口与发展,重点是:

人口的变动与发展同资源的开发与利用相适应。随着人口数量增长,必然要增加资源消耗。然而,人口数量变动对资源消耗的作用还有另一方面,即人口增长对于资源消耗来说具有“加权”的性质。人们追求高生活质量的欲望无限,为了满足这一欲望就要加速发展,这就需要更多地索取资源尤其是自然资源。可是非再生资源是一个恒定的量,开发利用得越快,减少得也越快。再生资源有一个再生条件和再生速度问题,很难与人口再生产规模的扩大和“加权”消费的增长相适应。社会资源也是稀缺的,制度的完

善、管理水平的提高、市场化率的提升等都要付出一定的成本,经历一定的过程。可见,资源的稀缺程度同人口的变动多与发展有很大的关系。另一方面,保护资源、合理开发利用资源、提高资源的利用率等做得好,也会起到缓解资源稀缺的作用,全方位适度人口论同稀缺资源论紧密相关。结合我国实际,需要在大力控制人口数量、提高人口质量、调整人口结构的同时,实施保护资源的发展战略。这一战略的基本点,一是保护资源。即对现有的资源主要是自然资源加以保护,不得随意乱垦滥伐、胡挖乱采破坏资源。二是提高资源的再生能力。对再生资源加强维护、扩大再生规模和提高质量,尤其是要注重耕地、林木、草场的再生。三是提高资源利用率。包括节约资源,发展替代资源,减少单位产值的自然资源消耗。毫无疑问,三剂“药方”均不可缺少,但是笔者认为三者不是并列的,必须面对21世纪头20年的实际,即在加快发展的同时要最大限度地减少资源消耗,重点应当放在提高资源利用率上,走节约资源型发展道路。主要是:建立节约和集约化利用资源的产业结构,包括节约和集约化使用水、土地、生物资源的农业产业结构,节约和综合利用水、能源、矿产资源的工业结构,节约和集约化经营使用再生和非再生资源的国民经济三次产业结构、消费结构、技术结构、城乡结构、外贸结构和社会结构,将最大限度地提高资源利用率与社会经济发展结合起来。

人口的变动与发展同环境保护相结合。自然界生物之间、生物与环境之间相互依存,通过一定的信息传导、能量交换、物质循环形成特定的生态系统,构成相对稳定的生物圈。这个生物圈主要由绿色植物生产者、多种动物组成的消费者以及多种菌类和原生动物组成的分解者组成。这些要素在生物圈运动中扮演着不同的角色,相互依存并保持一定的比例关系,形成不可分割的生物链。现实告诉我们,生物链破坏的威胁主要来自人类,来自人口的膨胀和向自然界肆无忌惮的索取。因此,维护人口与环境的可持续发展,就要树立鲜明的环境人口观,寻求同环境相适应的全方位的适度人口。以往的适度人口研究侧重于经济发展和资源总量,运用不同的量化分析方法计算出适宜的人口数量。从环境可持续发展的要求出发,还应考虑到适度人口的环境效应,有无对生态系统造成破坏,有利于还是不利于已有的生态平衡。结合我国实际,人口与环境的可持续发展对人口变动和发展的基本要求,仍是要大力控制人口的数量,提高人口的质量和调整人口的结构。特别应当指出的一点是,人口质量的提高,应当包括人们的环境意识在内,正确处理人类与自然的关系,摆正人类在自然界的位置。1968年,新制度经济学家爱布尔德丁(K. E. Bou-Lding)发表了《一门科学——生态经济学》一文,如果说他揭开了生态经济学序幕的话,那么后来的研究已由最初批评传统经济增长给环境造成的危害,发展到探求经济增长与环境保护相协调,强调生态经济优先发展,提出新的价值判断,环境的改变和生态的发展对经济发展目标、模式的制约上来。人类正经历由“征服自然”、破坏生态平衡到维护环境和生态平衡的转变,任何经济的发展都不应以损害环境质量为代价。生态经济观是生态平衡发展观的核心。人类是大自然生物

圈中的一员,人类的种种活动要以维护自然界的生态平衡为宗旨,最终达到人与自然的和谐。

## 二、目前的人口态势

当前国家和学术界正在组织开展中国人口发展战略研究。前面的分析表明,人口发展战略研究也必须以科学发展观为指导,紧密联系现在的人口形势和问题,开展理论与实际相结合的研究。从宏观上观察,目前我国的人口态势可以概括为以下五个方面:

其一,人口再生产类型发生了根本性转变,人口总量高峰将提前到来。人口学评价一个国家或地区的人口增长势能(Population momentum),主要依据该国家或地区人口的年龄结构,将其区分为年轻型(增长型)、成年型(稳定型)和老年型(减少型)三种基本类型。中国30年来生育率长期持续的下降,不仅减少出生人口3亿左右,有效地将世界50亿人口日向后推迟2年,60亿人口日向后推迟3年,而且从根本上改变了人口的年龄结构,完成了由年轻型向成年型、成年型向老年型的转变,增长热能或增长惯性大为减弱。1970与2000年比较,全国0—14岁少年人口比例由39.7%下降到22.9%,15—64岁成年人口比例由56.0%上升到70.1%,65岁以上老年人口比例由4.3%上升到7.0%,人口年龄中位数由19.7岁上升到30.0岁,标志着人口年龄结构已跨进老年型门槛;总(和)生育率(TFR)由6.0下降到1.8左右,增长势能削弱了许多。我们以2000年全国人口普查数据作为基础资料,并对1.81%漏报人口按年龄分布回填后所做的预测表明,中位预测方案2030年全国人口达到14.68亿即可实现零增长。这比国内外以往的预测峰值人口数量减少近1亿,时间也提前10多年。

其二,劳动年龄人口增长趋缓,10多年后即可达到最高峰值。从20世纪80年代开始,我国15—64岁劳动年龄人口急剧上升,进入劳动力增长高峰期。笔者和王金营一起所做的预测研究表明,我国劳动年龄人口的绝对数量,将由1980年的6.44亿、2000年的8.67亿,增加到2017年峰值时的10.00亿,分别增长55.28%和15.34%;其后呈减少趋势,2030年可减至9.89亿,2050年可减至8.62亿,相当于本世纪初的水平。劳动年龄人口所占比例,将由1980年的64.47%、2000年的68.70%,上升到2009年峰值时的72.30%,分别升高7.9和3.6个百分点。其后转而下降,2020年可下降到68.97%,回落到2000年的水平;2030年可下降到67.36%,相当于20世纪90年代初的水平;2050年可下降到61.29%,相当于20世纪六七十年代的水平。中方案预测劳动年龄人口以及总体人口年龄结构变动,如图1所示(%)。

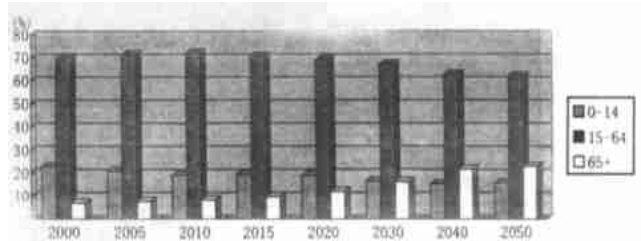


图1 2000—2050年中位预测人口年龄结构变动

其三,老年人口增长迅速,未来半个世纪内将迎来人口老龄化高峰。目前界定老年人口,发展中国家多采用60岁以上,发达国家多采用65岁以上标准。立足于人口寿命不断延长和社会经济不断进步,我们采用65岁以上标准。预测表明,我国老年人数量将由2000年的0.87亿,增加到2010年的1.16亿,2020年的1.74亿,2030年的2.38亿,2050年的3.23亿。分别比2000年增长33.33%、100.00%、173.56%、271.26%,增长速度很快。与总体人口变动比较,2000—2030年间,老年人口平均增长率将达到3.41%,总人口增长率仅为0.51%。2030—2050年间,老年人口与总人口增长速度的这种差异,直接导致老年人口比例的上升。图1中的人口年龄结构变动预测显示,65岁以上老年人口比例可由2000年的7.00%,上升到2005年的7.85%,2010年的8.50%,2020年的12.02%,2050年达到最高峰时的22.97%。虽然这一水平与发达国家2050年25.9%比较尚有2.93个百分点的差距,但是与世界15.9%、发展中国家14.3%的水平比较,分别高出7.07个百分点和8.67个百分点,居于世界较高水平和发展中国家最高水平。

其四,流动人口居高不下,目前已临近最高峰值。改革开放初期,全国有流动人口二三百多万。2000年人口普查,现住地与户口登记地不一致的流动人口为14439万,扣除2707万本市区内人户分离的其他街道人口,其余11732万可视为跨省和省内的流动人口。其中流入市镇的流动人口占78.6%,流入农村的占21.4%,流入城镇的农村人口扮演着流动人口主力军的角色。随着人口城镇化的加速推进,本世纪头10年将是流动人口增长的高峰期;待到2010年城镇人口比例上升到50%以上之后,以农业剩余劳动力转移为主旋律的流动人口高峰将出现跌落的走势。

其五,出生人口性别比经过持续攀升后,当前已达到新的高峰。出生性别比是指一定时间(一般为一年)活产男女婴之比,以活产女婴为100活产男婴多少表示,正常值在103—107。20世纪80年代以来我国出生性别比持续攀升,90年代攀升更为显著。依据“五普”和近年的抽样调查提供的资料回推,1990—2000年逐年的出生性别比在111、114、115、117、118、119、120、122、123、118左右。目前120左右的出生性别比,在世界各地中属严重偏高的国家。

### 三、未来人口发展战略

关于中国人口发展战略,学术界早在20年前便提出了控制人口数量、提高人口质量与调整人口结构相结合,实施集“控制”、“提高”、“调整”于一体并以数量控制为重点的人口发展战略(田雪原,1983)。这一战略突出了控制人口数量增长的主导地位,以人口数量控制带动人口质量的提高和结构的调整,是适合当时的实际情况的。1983年国家正式确立计划生育基本国策,将控制人口数量、提高人口素质作为基本内容。其后又陆续将人口老龄化、流动人口、劳动就业、出生性别比等纳入其中,使基本国策日臻完善。然而毋庸讳言,实施计划生育基本国策主要解决的是人口的数量控制问题,控制人口数量增长是重中之重。按照原来的设想,第一步是尽快将高生育率降下来,这一步到20世纪90年代中期已基本实现。第二步是稳定低生育水平,虽然

这一步尚未完成,但是已经走过了初见成效的10年路程。第三步呢?我们认为,是最终实现适度人口目标。不过这个适度人口目标应是全方位的,即人口数量是适宜的,人口质量是比较高的,人口结构是比较合理的。包括人口身体素质、文化教育素质和思想道德素质在内的人口质量的提高,可以说是永恒的主题,只要是完整的人口发展战略就不会丢弃这一条。就人口自身变动而言,人口发展战略最关注的,始终是人口数量变动与人口结构变动之间的内在联系和互动。事实上,上述人口“五峰”之间存在着一定的内在联系和互动:或呈彼此相同方向水涨船高的同步变动,如总人口与劳动年龄人口、老年人口绝对数量的同步变动,或呈彼此不同方向的反向变动,如总人口与老龄化、出生性别比的变动,或者虽无必然的消长关系,但却作为影响的重要因素增加着某种不确定性,如当前处于峰值临界状态的大量流动人口。尽可能地做到人口数量、质量结构变动相协调,主要是人口数量变动与人口结构的合理化,使之符合人口变动和发展的一般规律,这是确立未来人口发展战略首先要遵循的一条原则。站在人口与社会经济发展全局立场观察,应尽可能地使人口的变动与发展有利于而不是损害经济和社会的发展,有利于促进人口、资源、环境的协调和可持续发展,即人口与发展综合效益的最大化,是确立未来人口发展战略所要遵循的另一条原则。人口变动与人口结构合理化,人口与发展综合效益最大化,从这“两化”之间的关系来看,人口变动与结构的合理化是前提,没有人口的这个“合理化”,就谈不上人口与发展综合效益的最大化。人口与发展综合效益最大化既是出发点也是落脚点,是人口发展战略所要达到的最终目的。因此,建立在“两化”原则基础上的人口发展战略,从人口自身角度观察,首先要充分注意到人口“五峰”之间的联系和互动,防止因为某个人口高峰“异峰突起”,给未来的人口变动和发展造成某种不可逆转的被动之势,进而给经济和社会发展造成难以挽回的遗患。其次要结合全面建设小康社会和更长远的一些时间社会经济发展实际,寻求人口与发展综合效益的最大化。为此,我们提出以下高、中、低三种方案的预测(图2),作进一步的讨论。

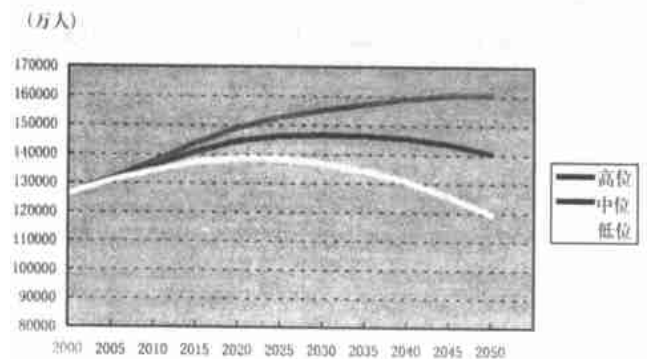


图2 2000—2050年高、中、低三种方案人口预测  
按照上述“两化”原则选择全面建设小康社会20年和更长远一些时间的人口发展战略,在高、中、低三种预测方

案中,高方案的突出优点是人口老龄化程度要轻一些,到2020年全面建设小康社会目标完成时,65岁以上老年人口比例可上升到11.64%;2050年达到“三步走”第三个发展战略目标,也就是老龄化达到最高峰值时,比例可上升到20.13%。与中方案比较,2020年要低0.38个百分点,2050年要低2.84个百分点。15—64岁劳动年龄人口2020年可增加到10.01亿,占总人口的比例为69.07%;2050年减少到9.68亿,所占比例将下降到60.29%。与中方案比较,2020年劳动年龄人口数量多出381万,比例高出0.1个百分点;2050年数量多出10557万,比例却因为总人口数量增加较多而下降1.0个百分点。高方案预测最突出的缺点,一是人口总量增加较多,2020年比中方案多出4663万,2050年多出19840万,增多近2亿人口,未免数量相差过大。二是从长期变动观察,由于人口总量大幅度增加,劳动年龄人口所占比例还不及中方案为高,从而劳动年龄人口负担的老年和少年人口即从属年龄人口比(dependency ratio),非但没有下降反而略有升高,不利于经济和社会的发展,不能体现人口与发展综合效益的最大化原则。自然,如与低方案比较,这些缺点会变得更为严重,故高方案预测不可取。

低方案最突出的优点,是人口总量控制得好。与中方案比较,2020年人口总数可减少5802万,2050年可减少21069万,无疑这对于一个人口问题主要表现为数量过剩的国家说来,是特别需要考虑的。然而,人口结构不合理是其最突出的缺点:一是人口老龄化过于严重,65岁以上老年人口比例2020年可上升到12.52%,比中方案高出0.5个百分点;2050年可上升到27.02%,比中方案高出4.05个百分点。特别是2045年上升到26.6%时,已超过同年发达国家(25.3%)1.3个百分点,其后也将保持在发达国家水平之上,这对一个“未富先老”的发展中国家说来,无论如何也是难以接受的。二是劳动年龄人口数量下降过快,劳动年龄人口的相对高龄化也过于严重。与中方案比较,2020年15—64岁劳动年龄人口数量将减少480万,2030年将减少3567万,2050年将减少12103万,呈累进式减少。虽然目前中国的就业问题主要表现为劳动力供过于求,并在今后相当长时间内也不至于出现劳动力不足问题,但是随着经济的发展和劳动年龄人口“黄金时代”的结束,低方案劳动力廉价优势要丧失得更快一些,不利于人口与发展综合效益的提高。劳动年龄人口的相对高龄化,是又一个值得重视的问题。与中方案比较,50—64岁人口占15—64岁劳动年龄人口比例,2000—2015年没有多大差别,2015年以后差距逐步拉开,2020年低方案比中方案高出0.14个百分点,2030年高出1.2个百分点,2040年高出3.1个百分点,呈加速拉大趋势。劳动年龄人口相对高龄化降低了人力资本的活力,从而影响到经济的发展和技术的进步,同样不利于人口与发展综合效益的最大化。自然,如将低方案与高方案比较,低方案的上述缺点将更为严重,故低方案也不宜采取。

以全面、协调、可持续发展的科学发展观为指导,密切联系当前我国人口与社会经济发展实际,通过上述高、中、低三

种方案预测的比较分析,由于高方案不能有效地控制人口的数量增长,低方案不利于人口结构主要是人口年龄结构的合理化,均不符合人口与发展综合效益最大化原则,自然不应成为人口发展战略选择的目标。比较而言,中方案兼顾了高方案人口结构比较合理、低方案人口数量控制比较有效的优点,在较大程度上克服了高方案人口数量控制较差、低方案人口结构不尽合理方面的缺点,是适应我国当前人口态势和未来人口“五峰”行将来临特点,谋求人口变动与结构合理化、人口与发展综合效益最大化的比较理想也是现实可行的方案,全面建设小康社会20年和更长远一些时间的人口发展战略,应建立在这一方案基础之上。具体可表述为:继续控制人口数量,提高人口质量,调整人口结构,实行“控制”、“提高”、“调整”相结合,以人口变动与结构合理化、人口与发展综合效益最大化为宗旨的人口发展战略。这一发展战略与以前的发展战略相比,一个根本的区别在于,坚持了以科学发展观为指导,具体体现在以“两化”代替了过去的“以数量控制为重点”。前面已叙及,以前的人口发展战略强调“以数量控制为重点”,这是完全正确的。现在提出“两化”原则,也绝不意味数量控制不重要,相反却依然需要稳定低生育水平,这在后面的论述中还有进一步的阐述。在控制人口数量增长“主旋律”已经唱响了30年,其他人口方面的人口问题尤其是年龄和性别结构方面的问题突出出来以后,控制人口数量和生育率的下降面临若干人口学“黄线”的限制,我们必须使人口列车在“安全线”之内平安运行。上述高方案和低方案中的“突出缺点”,就是这样的“黄线”限制。受制于这样的“黄线”限制,我们就不能选择控制人口数量增长更为有效的低方案,而只能选择“以数量换结构”的中方案。不过中方案也是生育率基本保持在目前较低水平的方案,而不是生育率人为调高的方案。

实施上述以中方案为目标的人口发展战略,归根结蒂还是要落实到生育率和生育政策的选择上来。为此,笔者提出稳定低生育水平加调整的改革思路。为什么要继续稳定低生育水平?尽管30年来中国大力控制人口增长取得了举世瞩目的成绩,人口增长势能已经大大减弱;然而减弱不等于消失,要实现零增长还需要再奋斗30年左右,我们只能将这一“人口革命”进行到底,而不能半途而废。如果半途而废,虽然不能说前30年的奋斗前功尽弃,但至少也是事倍功半,实现人口零增长将变得更加遥远。因此需要继续坚持计划生育基本国策,贯彻执行国家现已公布的相关法律、法规和政策,运用以往成功的做法和经验,保持政策的相对稳定性和连续性。在稳定中有所调整,主要考虑到目前独生子女者结婚应当允许生育两个孩子,这样客观上城镇生育率存在着一定程度的回升要求,而且本世纪头20年正值我国人口城镇化加速进行和“农转非”人口大量增长的高潮期,数以亿计的农民工进城务工经商并逐步转变为城镇人口,对城镇计划生育是一个不小的冲击,其中还包括少量“超生游击队”进城躲避生育者。综合这两个方面因素的作用,城镇生育率和生育政策在稳定前提下的适度调升在所难免,特别是全面建设小康社会的头20年。在农村,考虑到实际的生育率一直高出城镇一大截,随着农村经济、文

化的发展和人们生育观念的转变,生育率不应上升很多,只能做微小的调整,保持在2.0左右的微升调整。基于这样的认识,作为未来50年我国人口发展战略目标的中方案预测,全国和城乡生育率的设定是:2000—2005年全国为1.75,其中农村为2.06,城镇为1.31;2005—2010年全国为1.80,农村为2.07,城镇为1.50;2010—2020年全国为1.83,农村为2.08,城镇为1.63;2020—2050年全国为1.80,农村保持为2.08,城镇保持为1.65。从总体上看,2000—2050年全国总生育率始终保持在低于2.10更替水平一截,是稳定低生育水平的方案;同时城乡均有微小升高,总生育率2000—2020年农村微升0.02,城镇升高0.32,比农村升高得多一些;2020—2050年农村保持为2.08不变,城镇微升0.02,由于人口城乡结构的改变,全国的总生育率还略下降0.03。

实现上述稳定低生育水平加调整的改革,具体的生育政策选择,提出以下“三步走”建议:

第一步,全国不分城乡,双方均为独生子女者结婚一律允许生育两个孩子。这一步现在即可实施。当前,已婚育龄妇女独生子女领证率在23%左右,主要分布在城镇。实行“双独”结婚生两个孩子,生育率升高极其有限,可不附加任何条件。

第二步,农村一方为独生子女者结婚,允许生育两个孩子,现在也可以开始实施,城镇可暂缓几年,2010年以后实施为宜。这一条对于农村来说,由于农村独生子女数量和比例甚微,对农村生育率的影响更是微乎其微。对于城镇来说,由于城镇独生子女率很高,一方为独生子女者结婚人数和比例也不会很高,对城镇生育率的提升作用不会很大。实行“一独”可以生育两个孩子的政策,对于“一独”方的父母家庭养老和改变家庭人口年龄结构来说,有着现实的、不可替代的意义。

第三步,农村不分性别,可以普遍生育两个孩子,条件是除人数较少的少数民族外均不得生育三个及以上孩子。前面提到,目前全国农村实际的总生育率在2.0左右,只要有效制止三孩及三孩以上多孩生育,普遍生育两个孩子的生育水平可大体上维持现状。我们的预测方案还留了一点儿微升的余地,“限三保二”是不会造成农村生育率大幅度上升的。

需要指出的是,上述稳定低生育水平加调整改革方案,对于现行的生育政策规定来说,城乡都有一定程度的调整。不过仔细分析起来,则是在稳定现在低生育水平条件下的

有限度的微升性质的调整。如果从人口发展战略和历史延续的角度观察,这种调整并非是某种“心血来潮”,而是控制人口增长基本政策的继续。早在1980年中央人口问题座谈会提出一对夫妇生育一个孩子时,在会议向中央书记处所作的报告“附件”中,便对生育一个孩子多长时间为宜等做出具体的分析和论证,提出一对夫妇生育一个孩子既非权宜之计,也非永久之计,而是为了有效控制一代人生育率的一定历史时期的一项政策,一代人过后生育政策应当逐步做出某些适当的调整。同年9月发表的《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》,同样阐明了控制一代人生育率的思想。如今23年过去,正面临独生子女“一代人”完成前夕,探讨适合未来人口“五峰”行将来临的人口发展战略,以及生育率和生育政策的稳定与调整,无疑是适时的和必要的。

#### [参 考 文 献]

(1) 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[Z]. 北京:中国人口出版社,2000.

(2) 国务院新闻办公室. 中国21世纪人口与发展[N]. 人民日报,2000-12-20.

(3) 中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要[Z]. 北京:人民出版社,2001.

(4) 彭佩云主编. 中国计划生育全书[M]. 中国人口出版社,1997.

(5) 张维庆、孙文盛、解振华主编. 人口、资源、环境与可持续发展干部读本[M]. 杭州:浙江人民出版社,2004.

(6) 田雪原主编. 人口、经济、社会可持续发展[M]. 北京:中国经济出版社,2003.

(7) 国土资源部规划司. 矿产资源规划研究[M]. 北京:地质出版社,2001.

(8) 刘江. 中国资源利用战略研究[M]. 北京:中国农业出版社,2002.

(9) 霍明远、张增顺主编. 中国的自然资源[M]. 高等教育出版社,2001.

(10) 国家环境保护局编. 中国环境保护21世纪议程[M]. 北京:中国环境科学出版社,1995.

(11) 国家环境保护总局政策法规司编. 中国环保法规与世贸组织规则[Z]. 北京:光明日报出版社,2002.

[责任编辑:付钦太]

