

主题研究: 中国人口问题研究

# 稳定低生育水平战略决策的回顾与前瞻

邬沧萍, 孙鹃娟

(中国人民大学人口与发展研究中心, 北京 100872)

**[摘要]** 我国提出计划生育政策和稳定低生育水平的战略决策有深刻的历史背景, 是对我国国情的理性判断。而当前我国的人口问题已不同于实行计划生育以前的人口问题, 除了人口数量依然需要给予足够的重视外, 人口质量、结构、流动迁移等问题比以前更为复杂多样, 也需要得到充分关注。如果不能把低生育水平稳定住, 各种人口问题会变得更加严峻, 因此, 稳定低生育水平是我国在人口问题上重大战略决策的继续和完善, 是理性的选择。通过节约人口投资、推动城乡改革、提高我国整体实力和国际竞争力、缓解人口对资源环境的压力, 为提升两代人的“人力资本”创造条件。稳定低生育率能促进生产力发展, 提高人民生活质量, 实现社会的和谐进步。此外, 稳定低生育率还为我国庞大的人口转化为丰富的人力资源创造条件。虽然继续稳定低生育率也必将伴随一些负面影响, 但总的来说对我国今后经济社会发展利大于弊。生育水平并不是越低越好, 根据人口发展的特点, 结合我国的实际情况, 总和生育率(TFR)稳定在1.8左右在一个时期内是较优的选择。

**[关键词]** 计划生育政策; 低生育水平; 人口投资; 人口老龄化; 总和生育率

**[中图分类号]** C92      **[文献标志码]** A      **[文章编号]** 1008-942X(2006)06-0007-07

我国实行控制人口增长的计划生育政策已走过了三十多年的历程。中国人口迅速增长的势头得到了有效控制, 计划生育政策实施对促进我国的社会经济发展功不可没。当前, 我国正处于由高生育水平转变到低生育水平的历史时期, 国内外大多数人也接受了当前的总和生育率为1.8这个低于更替水平的数字。在我国经济高速发展、社会全面进步的背景下, 许多社会矛盾又凸显出来, 诸如失业、分配不公、住房、医疗、教育、城镇化、人口老龄化、社会保障、出生性别比失衡等问题都直接或间接与人口有关。人们不得不再次审视我国的人口问题, 特别是当国内外对我国的人口政策褒贬不一、见仁见智之时, 更需要站在一个历史发展的、全局的、科学的角度来认识相关问题, 毕竟, 人口问题是涉及我国国计民生的重大战略问题。

## 一、稳定低生育水平是我国人口战略的继续和完善

稳定低生育水平是我国历史的选择, 是我国在人口问题上重大战略决策的继续和完善, 也是发

**[收稿日期]** 2006-08-01

**[本刊网址·在线杂志]** <http://www.journals.zju.edu.cn/soc>

**[基金项目]** 国家人口发展战略研究“生育政策评估和建议”资助项目(B07)

**[作者简介]** 1. 邬沧萍(1922-), 男, 广东番禺人, 中国人民大学社会与人口学院“人口与发展中心”教授, 博士生导师, 主要从事人口学、老年学研究; 2. 孙鹃娟(1975-), 女, 贵州安顺人, 中国人民大学社会与人口学院“人口与发展研究中心”讲师, 法学博士, 主要从事人口学、老年学研究。

展国家的理性选择。我国提出计划生育政策和稳定低生育水平的战略决策有其深刻的历史背景,是基于我国国情的理性判断。人口众多、素质低、底子薄、耕地少、人均资源相对不足、地区经济发展水平极不平衡、环境问题突出是我国的重大国情,也是影响我国社会经济发展的基本要素。新中国成立之初,由于对人口问题认识不深,加之百废待兴以及政治上“一面倒”的倾向,使得人口问题得不到应有的重视,因而未能对人口变动趋势进行科学有效的管理和引导,失去了我国控制人口的可利时机,形成了 20 世纪 50 年代到 70 年代中期的生育高峰。这个长达一代人的人口增长高峰期对加速我国的人口老龄化、劳动就业、教育、社会保障等问题有深刻影响。随着人口高速增长对经济发展的阻碍作用日益显现,并有马寅初等有识之士提出了节制生育、控制人口增长的思想,人们对我国人口问题的认识得到深化,控制人口增长、提高人口素质的认识逐渐在学术界和政府部门达成共识,从 20 世纪 70 年代中后期起,我国果断地把“实行计划生育、控制人口增长、提高人口素质”作为一项基本国策。

时至 20 世纪 90 年代末,我国的生育水平开始降到了更替水平以下,人口进入惯性增长时期。针对我国人口发生的这一变化,党中央、国务院作出了《关于加强人口与计划生育工作稳定低生育水平的决定》;2005 年,在“十一·五”规划中再一次提出稳定低生育水平。对此,有学者认为,稳定低生育水平已经没有必要了,人口对我国经济发展已无太大影响,或者说,人口问题已经无关宏旨了。

笔者认为,这些认识非常片面,没有从全局性的、战略的高度来看待我国的人口问题。我国现实的人口情况是:人口数量依然庞大、人口的惯性增长还将持续一段时期。现在有些国家的人口仍未达到更替水平,或即将达到更替水平,人口惯性增长持续的时间往往较长。在此期间,人口增长的势能还很大,有的国家人口甚至可能翻一番,发展中国家大都属于这种情况。我国的计划生育虽然取得了重大的成就,但同时也必须看到,人口规模相对于有限的资源、环境还是一个很大的压力。如果说计划生育的实行在一定程度上为改革开放以来中国经济“腾飞”创造了良好机遇,那么,在新的时期里保持我国经济的持续、快速发展,社会的和谐、进步则需要人口,这一基本要素又一次提供了机遇。而当前我国的人口问题已不同于实行计划生育以前的人口问题,除了人口数量依然需要给予足够的重视,人口质量、人口结构、人口流动迁移等问题比以前更为复杂多样,也需要得到充分关注。如果不能把低生育水平稳定住,各种人口问题会变得更加严峻,因此,稳定低生育水平是我国在人口问题上重大战略决策的继续和完善,是理性的选择。

人类正处于知识经济时代,在政治多极化、经济一体化的大背景下,我国的和平崛起不能长期依靠大量的廉价劳动力、价廉物美的出口。当代发达国家没有一个是保持高生育水平的,我国稳定低生育水平是顺应时代潮流的。

## 二、稳定低生育水平是对经济社会持续发展的价值判断

前事不忘,后事之师,稳定低生育水平是对我国今后经济社会持续发展的价值判断,利大于弊。根据我国的具体国情,稳定低生育水平的根本目的是为了促进生产力发展,提高生活质量,实现社会和谐进步。总体而言,人口对社会经济发展是起加速和延缓作用,但在不同时间空间,要根据具体的国情予以具体分析。国内外学界对我国计划生育作用的认识见仁见智,概括起来主要有三种观点:一是已经起到重大作用,今后仍能起重要作用;二是对过去人口增长过快时起到过一定作用,但今后作用不大了;三是人口对经济发展无关宏旨,甚至把过去经济没发展好归结为人口多的因素。笔者认为第一种观点较符合我国国情。

不可否认,改革开放的决策是中国经济在短时期内得以飞速发展的决定性因素,使国民经济自

1978年以来保持以9%以上的高速度发展;人口增长速度得到有效控制对我国经济发展的重大促进作用也是有目共睹的,而且笔者认为这种促进作用在今后仍能继续彰显。这一判断主要基于以下几点:

第一,由于减少三亿多人口降生,节省了大量人口投资,相应地使经济投资得以增加,从而使我国在短短二三十年里用于积累、投资的社会财富快速增长,为我国经济的进一步发展奠定了良好的基础。否则,每年新增的国民收入中将有很大一部分被新增人口消耗,难以在短时期内取得如此大的成就。20世纪90年代初,李鹏曾指出我国“每年新增国民收入的近四分之一被新增人口消耗,制约我国经济发展”<sup>[11]188</sup>。计划生育通过了减少人口出生数,减缓了人口增长速度,在同样的经济增长条件下,由于人口具有分母作用,人口增长减缓有助于加速提高人均GDP,提高人们的生活水平和劳动积极性。如果我国不严格控制人口增长,不实行计划生育,今天的人口要增加三亿多,不可能达到2005年人均GDP 1750美元的水平,而可能刚跨入人均GDP 1000美元的门槛。

第二,计划生育的实行使我国把握住了重要的发展机遇期,对促进城乡改革、提高我国的国际竞争力有不可忽视的影响作用。在人口与生产力的关系中,应该说生产力的发展是根本的、内核性要素,对人口的发展起制约作用。发达国家及部分经济发展迅速的发展中国家人口与经济的发展历程验证了这样一个规律:生产力的发展最终将导致人口再生产类型的转变,特别是在人口增长向“低出生、低死亡”方向转变的过程中,经济的发展程度起至关重要的作用。但中国的国情决定了人口很难在短时期内实现自发性转变。改革之初,在农村推行家庭联产承包责任制,出现了“小富即安,生育率有所回升”的现象。如果不推行计划生育,农村“愈生愈穷”的恶性循环很难中止。如果期望待经济水平较高之时再控制人口,那么,中国将可能多经几代人的努力才能达到今天的发展水平。而这种做法可以说是舍本逐末、得不偿失的。通过这样的对比,我们更该承认计划生育在推动城乡改革、提高我国整体实力和国际竞争力中的积极作用。

第三,计划生育的重要意义还体现在缓解了人口对资源、环境的压力。资源、环境要素对于我国当前及今后发展的重要性不言而喻,而资源、环境的破坏,深层的原因之一是人口膨胀和引起的需求增加。因而人口的有效控制能够缓解我国资源、环境的压力,为生态建设创造条件,并有利于减少贫困人口,为生态环境建设和环保事业的稳定投入开辟道路,特别是人口素质的提高,可以增强可持续发展能力。

第四,生育率下降,为提升至少两代人的“人力资本”创造了条件。宏观上,国家、社会由于抚养新生人口的投入减少,能将更多资源投入于“科教文卫”以及社会保障等方面。年轻的一代由于高校扩大招生、高等教育大众化而更多进入高等学校接受教育。实行计划生育后,全国15-64岁人口的平均受教育水平增加了约两年,大多数中青年人的健康状况有所改善;微观上,小家庭中,父母和子女两代人都有更多的资源,更充裕的时间,获得更多的教育、培训机会,并提高了健康水平。推行计划生育后,许多育龄夫妇由于摆脱了多子女的家庭负担和拖累,得以努力成才,开拓发展自己的事业。

限于篇幅,控制人口在缓解劳动力就业压力、实现农村人口城市化等方面的积极作用,就不一一叙述了。

我们还必须清醒地认识到,控制人口数量并进一步稳定低生育水平所带来的正面效应是长期的、深远的,以上作用在今后一段时期内还将存在。

当然,生育率在短时间内的迅速下降也带来了一些负面影响。包括:人口老龄化、老年人口问题、劳动力短缺问题、独生子女问题、出生性别比偏高问题以及人口素质结构劣化问题等。这些问题应该辩证地看待,如人口老龄化问题是必然要出现的,控制人口数量只是在一定程度上使之提前到来;劳动力短缺的问题,在我国较长的一段时间内不会突显,而且经济发展对劳动力的需求正由

数量的要求逐步向质量的高要求过渡;出生性别比不平衡的问题也不完全是计划生育或低生育率造成的,有其深刻的社会因素、文化因素。凡事总有利有弊,继续稳定低生育率也必将伴随一些负面影响,但不能因噎废食,我们应该肯定稳定低生育水平对我国今后经济社会发展是利大于弊的。

### 三、稳定低生育水平是建设环境友好型社会的要素

稳定低生育水平是建设节约型社会和环境友好型社会的关键因素之一。我国幅员广阔,自然资源的总量比较丰富,但人均耕地、淡水、能源、矿产等资源的相对不足仍十分严重。而且在资源、环境的利用、管理方面还存在浪费性消费、破坏型开发等问题,因此,建设节约型社会和环境友好型社会已成为我国发展过程中的重要课题。而这一课题的重点是资源和环境的合理利用和保护。我国“十一五”规划中为人口、资源、环境设立了约束性指标,如人口增长率不超过 8%,单位 GDP 能源消耗降低 20%,耕地保有量不低于 1.2 亿公顷,森林覆盖率提高到 20%。其实,这些问题背后终极制约因素是人口这个要素,但现在大多数人对人口这个关键因素重视不够。

在资源短缺环境恶化问题中,人口才是最关键的因素。人类对生态环境的压力归根结底是人口数和人口消费力的合力造成的。日本学者黑田俊夫把全球环境恶化的原因比喻为两个“炸弹”：“人口炸弹”(主要在发展中国家体现)和“欲望(需求/消费)炸弹”(主要在发达国家体现)。中国作为一个发展中的人口大国,“人口炸弹”显然是存在的,而我国又是一个经济迅速腾飞的国家,人们的生活水平、消费能力及消费需求也在不断提升,因而,“欲望(需求/消费)炸弹”的威力也在不断增加。如果说早年罗马俱乐部在《增长的极限》中所提出的观点属于警世危言的话,那么,重温《人口炸弹》(“Population Bomb”)作者保罗·艾里奇(Paul Erlich)概括的  $I = PAT$  公式,则具有一定的客观性和科学性。在这个公式中,“I”(Impact)为人类对环境的压力,“P”(Population)为人口,“A”(Affluence)为消费、需求,“T”(Technology)为科学技术,这里的技术因素按现代的理解,应包括自然科学、社会科学、管理科学、行为科学、人文科学及其在实践中的作用,是正面影响和负面影响的交织。有必要指出,在人类对生态环境的压力公式  $I = PAT$  中,人口的增加是对生态环境的一种压力,是线性的正相关,需求(A)对生态环境的压力则是一个加速倍增的正相关关系,科学技术(T)这个因素有两面性,能缓解压力,也有可能加剧压力的一面,因为科学技术进步会刺激人们的需求和消费。这些观点为我国稳定低生育水平提供了有力的理论支持。

在我国的发展过程中,我们深刻体会到众多人口给资源、环境带来的直接和间接的压力。为了解决庞大人口的生存、就业、发展等问题,必须尽可能地挖掘、利用有限的资源和环境。当人口膨胀的压力加大,对资源环境开发和利用、管理的水平科学化程度还不高时,人对资源环境的直接或间接压力通过人口的吃饭、就业、居住、交通、闲暇生活等等引致对资源环境的破坏,如毁林开荒、陡坡开荒、超载放牧、围湖造田、小化肥、小五金等造成的水土流失、土地荒漠化、草原沙漠化、陆地下沉、大气、水土污染、动植物种群遭到破坏等等。如何协调好人的发展与资源环境的可持续发展,一直是我国在发展中面临的两难抉择。

1992年,新德里世界科学院院长峰会指出,从长远来说,唯有通过“科学技术+人口+社会科学”多条途径,再加上科学的决策和不断提高人们的资源、环境意识的合力才能最终解决人口、资源和环境问题。其中,稳定低生育水平,减轻人口对资源环境的压力,是建设节约型社会和环境友好型社会的重要战略举措。

## 四、稳定低生育水平向人才资源强国转变的选择

中国是世界第一人口大国,庞大的人口意味着丰富的劳动力资源。这使得作为发展中国家的中国在国际上的影响力依然不可小视。印度也是一个人口大国,2005年,印度与中国的人口之和达25亿左右,占世界总人口的38%。2000年,中国15-64岁劳动力年龄人口高达8.7亿、印度为6.2亿<sup>[21]</sup>。为了形象地说明中印两国因庞大的人口对今后世界的发展有重要影响,有人把中国(China)和印度(India)合称为CHINDIA。

有意思的是,中国实行了计划生育政策,印度是世界上最早提倡家庭计划的国家,但目前印度的生育水平却显著高于中国:中国的总和生育率(TFR)维持在1.8的低水平上,印度则处于3左右。据联合国2006年公布的《世界人口展望》报告,印度人口将在2030年前后超过中国。同时,在20世纪80年代以前,按每万人中受过大学教育的人数或大学生数来衡量人口的受教育程度,印度都大大高于中国。直到20世纪90年代开始我国大学生人数倍增,情况才有所改变。但至今在国际社会上的公务员、科学家、医学和法律专家的人数中,印度仍占很大优势。这在一定程度上说明我国是人口大国,但还不是人才大国。

未来国家间的竞争是人才的竞争。如何充分开发人力资源、提高人力资源的质量,是提高我国核心竞争力的关键。中共中央总书记、国家主席胡锦涛强调,实施人才强国战略是抓住战略机遇期、应对日益激烈的国际竞争的必然要求;是全面建设小康社会、开创中国特色社会主义事业新局面的必然要求;是增强党的执政能力,巩固党的执政地位的必然要求<sup>[3]</sup>。而我国的劳动力数量虽然丰富,但质量却不够高,劳动力的健康水平、受教育程度还较低。资料显示,我国15岁以上国民受教育年限仅为7.85年,25岁以上人口人均受教育年限为7.42年,两项均达不到初中二年级的水平<sup>[4]</sup>。这与现代化生产对劳动力的要求还有很大差距,由此,造成了我国的劳动力主要集中于低技术含量的工作岗位,劳动报酬低,创造的社会财富也相对较低。因此,我国在未来的发展和国际竞争中,必须把庞大的人口数量转化为丰富的人力资源优势。

实现这种转变的一个根本前提是人口数量增长必须维持在较低的水平上,因为提高人力资源质量是一项系统的社会工程,教育、培训、保健等各个环节都需要大量投入。这些投入主要靠公共财政和家庭支出。教育经费的投入直接受制于新增人口的规模和速度。在人口高出生率的情况下,大量社会投资将被新增人口消耗掉,用于青少年普及义务教育的经费尚“捉襟见肘”,用于提高教育水平的经费更受限制。稳定低生育水平,可以持续地把人口投资转化为人力资本投资,并更多地投入到教育、卫生部门和科学研究领域。自第二次人口普查以来,我国0-14岁的婴幼儿、青少年人口一直在3亿以上,仅普及九年义务教育的6-14岁适龄年龄段人数就在两亿左右。中国是“穷国办大教育”,普及教育和提高教育难以同时兼顾,因此,我们认为,中国人口受教育年限短,高等教育入学率、学生在校率和每万人口受过高等教育的比例低与庞大人口基数极有关系。稳定低生育水平就可以在教育普及和教育提高上相辅相成、相得益彰。

## 五、稳定低生育率, TFR 保持在 1.8 左右

低生育水平究竟应该低到什么程度?是不是越低越好呢?这些问题是关系我国未来人口发展的重大战略问题,必须进行审慎分析。根据人口发展的特点,结合我国的实际情况,我们认为,生育水平并不是越低越好,总和生育率(TFR)稳定在1.8左右在一个时期内是较优的选择。

总和生育率指假设妇女按照某一年的年龄别生育率度过育龄期,平均每个妇女在育龄期生育

的孩子总数。由于它能很好地说明妇女的终生生育数,因此,它是衡量生育水平最常用的指标之一。虽然我国人口总和生育率在过去约十年的时间持续保持在 1.8 左右,已经进入低生育国家的行列,但由于第四次生育高峰的影响,现在的低生育水平还不稳定,依然面临反弹的压力,加之由于人口基数大,我国每年出生人口仍在 1 600 万以上,1.8 的总和生育率既能够稳定现有的生育水平,使我国人口增长不超过 15 亿,达到人口峰值后放缓且不会急剧下降,又比较符合群众生育意愿,有利于以人为本,全面协调、可持续发展和构建和谐社会。不少人担心我国稳定低生育水平的話,今后人口老龄化、高龄化时独生子女家庭的老年人没有子女照顾,这种担忧是完全可以理解的。TFR 稳定在 1.8 就意味着独生子女只是一代人的政策,不要求独生子女只生一个孩子。而且在现代社会,家庭规模缩小是必然的趋势,企图完全在家庭范围内而不依靠社会力量养老育少是不可能的,而且在应对人口老龄化方面,社会经济政策往往比依靠提高生育率更及时、更有效。高于更替水平的生育率对中国的发展可能是未见其利先见其害,是不明智的。

对于中国的适度人口规模有许多设想和方案,笔者认为,用 TFR 比适度人口规模更科学,更有可操作性,因为 TFR1.8 可作为一个监测指标,能够防患于未然。一旦发现 TFR 偏离 1.8 较多,就可以采取恰当的人口、社会经济措施,因为很多指标都同 TFR 有明确的数量关系,有极高的相关性,所以用 TFR1.8 来衡量还具有简洁明了的特点。

综上所述,我们认为,在第十一个五年计划伊始,我国应继续稳定低生育水平,同时积极应对人口老龄化等一系列挑战,走一条有中国特色的经济发展、社会进步之路。

### [参 考 文 献]

- [ 1 ] 彭佩云. 中国计划生育全书[M]. 北京:中国人口出版社,1996.
- [ 2 ] UN-DESA. Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations, World Population Prospects The 2002 Revision[M]. Volume 1, UN, NY, 2003.
- [ 3 ] 胡锦涛. 胡锦涛在全国人才工作会议上的讲话[EB/OL]. www.chinanews.com.cn, 2003 - 12 - 20/2005 - 12 - 17.
- [ 4 ] 中国教育与人力资源问题报告课题组. 从人口大国迈向人力资源强国——中国教育与人力资源问题报告[M]. 北京:高等教育出版社,2003.

## Strategic Policy on Stabilizing the Low Fertility Level : Retrospect and Prospect

WU Cang-ping, SUN Juan-juan

(Centre for Population and Development Research, Renmin University of  
China, Beijing 100872, China)

**Abstract :** Considering the basic national conditions, including big population, inadequate per capita resources and low level of economic and social development, the Chinese Government has formulated and implemented a family planning policy which conforms to China's reality and has greatly contributed to the stabilization of the national and the world population, and to the promotion of human development and progress. The excessive population growth has been brought under effective control. China has accomplished a historic transition from high fertility

rate to low fertility rate.

Current population issues are different from those before the implementation of the family planning policy. At present, the population size is no longer the only essential issue which requires attention. Such issues as population quality, structure, migration and so on should also be attached much importance because they have become more complicated. All population issues will be more difficult to solve if the low fertility level cannot be stabilized.

Large population and limited resources is still the realistic situation in China. Population size is a pressure for resources and the environment. In addition, inertial population growth will last for a period of time. Therefore, as a continuing policy and essential part of China's population strategy, stabilizing the low fertility level is a rational choice. Through saving population investment, promoting national reform, improving the strength and international competition capability, alleviating population pressure on resources and environment, upgrading human capital of two generations, stabilizing the low fertility level, we can accelerate productivity, improve the quality of people's life, and promote the harmonious progress of the society. In addition, competition between nations in the future will be a resource competition of talents. How to develop human resources and improve the quality of human resources are the key factors in promoting China's competition capability. Stabilizing the low fertility level will help transform a large population size to a rich human resource.

Considering the characteristics of population development and China's real situation, an optimal choice is that the total fertility rate can be stabilized at around 1.8. The fertility level is not always the lower the better.

**Key Words:** family planning policy; low fertility level; population investment; population aging; total fertility rate

本刊讯:2005年10月13日至17日,浙江大学公法与比较法研究所与法国保罗塞尚埃克斯马赛第三大学欧亚研究所联合召开了“中法行政征收与行政征用学术研讨会”。本次研讨会旨在深入研究行政征收与行政征用及其相关问题,为中国的行政征收与行政征用法律制度提供可资借鉴的理论与经验。数十位中法行政法学专家参加了此次研讨会。会议分析了中国和法国行政征收与行政征用的现状,探讨了行政征收与行政征用的概念界定、公共利益和公共利益的区分、行政征收与行政征用的程序设计、行政征收与行政征用的救济途径等重要问题。本次会议研讨氛围热烈,互动交流积极,取得了圆满成功。