

目 录

contents

本期专题 · 十年人口之变

- 02 第七次全国人口普查数据结果十大看点
- 04 人口老龄化对经济社会发展的影响及应对思路
- 11 人口十年之变：老龄化遇上少子化，生育能全面放开吗？
- 18 3亿人的生育落差如何填平？

悦读时光

封三 袁隆平走了，但袁隆平星依然闪耀不息

编者按：141178万人，中国依然是全球第一人口大国。5月11日上午，第七次全国人口普查结果公布，亮出我国最新的人口“家底”。

人口是社会经济发展的基础。数据表明，10年来，我国人口总量持续增长，人口质量稳步提升。同时，我国人口正在面临总和生育率下降、出生人口数量走低、老龄化程度加深等结构性矛盾。

面对新时期人口发展形势和人口变化趋势，“十四五”规划建议提出“实施积极应对人口老龄化国家战略”，制定人口长期发展战略，优化生育政策，以“一老一小”为重点完善人口服务体系，促进人口长期均衡发展。

“十四五”时期，是把握未来10年人口老龄化国家战略的窗口期，有必要从经济、社会制度各层面逐渐适应少子化和老龄化的人口发展环境，全面实行全人口全生命周期管理，营造生育优化的社会制度、环境和氛围，使人口再生产回到健康、可持续的发展轨道上来。

本期推出“十年人口之变”专题，有针对性选取相关文章，从第七次全国人口普查结果入手，了解人口发展形势和人口变化趋势。希望能为盐城市相关政府部门提供一些有意义的参考、思索和方向。其他栏目的文章也祈盼引起您阅读的兴趣。

主 管：盐城市文化广电和旅游局

主 办：盐城市图书馆

刊头书法：臧 科

主 编：黄兴港

副 主 编：张安红

责 编：祁 杰

地 址：盐城市城南新区府西路6号

邮 编：224005

电 话：0515-69971581 18762528568

邮 箱：1015873743@qq.com

网 址：www.yctsg.cn

设计制作：盐城微数字文化传播有限公司

印刷单位：盐城银河印刷有限公司

印刷日期：2021年5月27日

印 数：9000-9200

第七次全国人口普查 数据结果十大看点

第七次全国人口普查主要数据结果 11 日发布。10 年来，我国人口有哪些变化？“全面两孩”政策给力吗？老龄化进程加快了吗？我们一起从数据中找答案。

【数据 1】14.1 亿人：增速放缓，平稳增长

普查结果显示，全国人口共 141178 万人，与 2010 年第六次全国人口普查数据相比，增加 7206 万人，增长 5.38%，年平均增长率为 0.53%，比 2000 年到 2010 年的年平均增长率下降 0.04 个百分点。

增速放缓，平稳增长，是我国总人口状况的主要特点。第七次全国人口普查领导小组副组长、国家统计局局长宁吉喆说，我国人口保持了一定水平的惯性增长。我国人口基数大，目前育龄妇女还有 3 亿多人，每年能够保持 1000 多万的出生人口规模。

宁吉喆说，从近年来我国人口发展变化的趋势看，今后的人口增速将继续放缓。同时，人口增长还受人口年龄结构、人们的生育观念、生育政策、生育成本、公共卫生和健康水平等经济社会因素的影响，我国人口今后会达到峰值，但具体时间现在看还有不确定性，预计在未来一段时间内我国人口总量会保持在 14 亿人以上。

【数据 2】2020 年总和生育率 1.3：低生育将成为我国面临的现实问题

“随着‘单独二孩’‘全面两孩’政策实施，

出生人口数量快速回升。”宁吉喆说，生育政策调整成效积极。2016 年和 2017 年我国出生人口大幅增加，分别超过 1800 万人和 1700 万人，比“全面两孩”政策实施前分别多出 200 多万人和 100 多万人。从生育孩次看，2014 至 2017 年，出生人口中“二孩”占比明显上升，由 2013 年的 30% 左右上升到 2017 年的 50% 左右；此后虽有所下降，但仍然高于 40%。由于生育政策调整的因素，全国多出生“二孩”数量达 1000 多万人。

宁吉喆说，2018 年以来出生人口的数量有所回落。初步汇总的结果显示，2020 年我国出生人口为 1200 万人，这个规模仍然不小。

宁吉喆说，数据表明，2020 年我国育龄妇女总和生育率为 1.3，已经处于较低水平。这主要受到育龄妇女数量持续减少、“二孩”效应逐步减弱的影响。从 2020 年来看，新冠肺炎疫情增加了生活的不确定性和对住院分娩的担忧，进一步降低了居民生育的意愿。

宁吉喆认为，生育水平的高低既受政策因素的影响，也受经济、社会、文化等因素的影响，后者的影响力在逐步增强。随着经济社会的持续发展，尤其是工业化、现代化带来的人口生育观念转变等方面的影响，低生育已经成为大多数发达国家普遍面临的问题，也将成为我国面临的现实问题。

【数据 3】平均每户 2.62 人：家庭越来越小

普查结果显示，全国共有家庭户 49416 万户，家庭户人口为 129281 万人。平均每个家庭户人口为 2.62 人，比 2010 年减少 0.48 人。

“家庭户规模继续缩小，主要是受我国人口流动日趋频繁和住房条件改善以及年轻人婚后独立居住等因素的影响。”宁吉喆说。

中国人口与发展研究中心主任贺丹表示，家庭户规模对于经济社会发展资源配置影响很大。我国从传统的几代人大家庭逐步发展为更多小家庭，无论对养老还是育儿来说，代际家庭支持功能将弱化，也意味着需要更多来自家庭外部的社会政策支持。

【数据 4】10 年减少 1101 万人：东北人去哪了

数据显示，2020 年，东北三省总人口 9851 万人，接近 1 亿人，规模依然较大，但比 10 年前减少 1101 万人。

宁吉喆表示，东北地区人口减少，受自然环境、地理环境、人口生育水平和经济社会发展等多方面因素影响。东北地区经济正处于结构调整攻坚期，沿海经济发达地区发展机会和就业前景，对其他地区包括东北地区人口有较大吸引力。

“当前东北经济发展的韧性仍在，潜力很大。”宁吉喆说，新一轮振兴计划必将带来东北地区人口发展新变化。

【数据 5】男女性别比 105.1：逐渐趋向正常

普查结果显示，我国男性人口为 72334 万人，占 51.24%；女性人口为 68844 万人，占 48.76%。总人口性别比为 105.1，与第六次全国人口普查时的 105.2 相比基本持平，略有降低。

“我国人口的性别结构持续改善。”宁吉喆说，“从新生儿的情况看，出生人口性别比为 111.3，较 2010 年下降 6.8，逐渐趋向正常水平。”

贺丹表示，性别均衡发展是人口结构均衡

发展的重要方面，也反映出我国在促进性别平等发展方面的进步。

【数据 6】老年人超 2.64 亿：挑战也是机遇

普查结果显示，我国 0 至 14 岁人口为 25338 万人，占 17.95%；15 至 59 岁人口为 89438 万人，占 63.35%；60 岁及以上人口为 26402 万人，占 18.70%。其中，65 岁及以上人口为 19064 万人，占 13.50%。

与 2010 年相比，0 至 14 岁、60 岁及以上人口的比重分别上升 1.35 和 5.44 个百分点。

“人口老龄化程度进一步加深，未来一段时期将持续面临人口长期均衡发展的压力。”宁吉喆表示，人口老龄化将减少劳动力的供给数量、增加家庭养老负担和基本公共服务供给的压力，同时也促进了“银发经济”发展，扩大了老年产品和服务消费，还有利于推动技术进步。

【数据 7】有大学文化程度的超 2.18 亿：人口素质更高

从人口质量上看，我国人口受教育水平明显提高，人口素质不断提高。普查结果显示，具有大学文化程度的人口为 21836 万人。与 2010 年相比，每 10 万人中具有大学文化程度的由 8930 人上升为 15467 人。

15 岁及以上人口平均受教育年限由 9.08 年提高至 9.91 年，文盲率从 2010 年的 4.08% 下降为 2.67%。

宁吉喆表示，人才红利新的优势将逐步显现。同时，大学生就业压力加大，产业转型升级步伐需要加快。

【数据 8】“城里人”增了 2 亿多：城镇化率还会上升

普查结果显示，居住在城镇的人口为 90199 万人，占 63.89%；居住在乡村的人口为 50979 万人，占 36.11%。与 2010 年相比，城镇人口增加 23642 万人，乡村人口减少 16436 万人，城镇人口比重上升 14.21 个百分点。

人口老龄化对经济社会发展的影响及应对思路

人口快速老龄化已经成为当前及今后相当长时期我国最重要的基本国情。为此,《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》提出实施积极应对人口老龄化的国家战略。积极应对人口老龄化必须基于我国的国情和人口老龄化的特点,充分考虑人口快速老龄化对社会经济发展的重要影响,强化顶层设计,加强经济社会各

个领域政策的协调。

一、我国人口老龄化的基本情况及趋势

联合国把一个国家65岁及以上人口比重超过7%定义为老龄化社会。根据历次人口普查数据,我国65岁及以上人口在总人口中所占的比重,在2000年达到7.0%,2010年上升到8.9%。按照联合国的上述标准,2000年第五次全国人口普查时,我国已经开始进入

国家统计局副局长李晓超表示,城镇化率提高较快,是经济社会持续发展、人力资源和人才资源有效配置的体现,也是部分地区经济发展活力增强的结果。预计城镇化率还会保持上升趋势。

【数据9】人户分离人口增长88.52%：户籍束缚减弱

普查结果显示,我国人户分离人口为49276万人,与2010年相比增长88.52%。其中,市辖区内人户分离人口为11694万人,流动人口为37582万人,与2010年相比分别增长192.66%和69.73%。

贺丹说,人口流动趋势明显,人户分离人口增长,体现出户籍对人口流动的束缚正在减少,人口流动更符合市场原则。

李晓超表示,随着我国经济社会持续高质

量发展,人口将会更加有序合理流动,形成经济社会和人口流动协调发展的新局面。

【数据10】人口平均年龄38.8岁：和美国差不多

普查结果还显示,我国16至59岁劳动年龄人口为8.8亿人,我国人口平均年龄为38.8岁。

宁吉喆表示,总的看,劳动力人口资源仍然充沛,年富力强。美国最近公布了最新的人口普查数据,平均年龄是38岁,和我国的水平差不多。

国家统计局总统计师曾玉平指出,我国劳动力资源绝对量较大,但就业压力也不小。随着经济高质量发展,提高劳动者的技能水平、解决岗位需求不匹配的结构矛盾,将成为就业面临的主要问题。(来源:新华网)

老龄化社会。2019年我国60岁及以上的老年人口为2.54亿人，占总人口的18.1%；65岁及以上的老年人口为1.76亿人，占总人口的12.6%。从世界范围看，根据联合国人口展望数据，全世界65岁及以上的人口占总人口的比重为9.1%，其中，主要发达国家集中的欧洲和北美洲达到了18%。

未来我国的人口老龄化将加速发展。如果把65岁及以上人口比例超过14%称为中度人口老龄化社会，超过21%称为重度人口老龄化社会，根据预测结果，我国65岁及以上老年人口比例在2023年超过14%，到“十四五”末将达到14.7%。“十四五”时期中国将正式

迈入中度老龄化社会，而且高龄老年人口规模继续扩大，2025年，80岁及以上高龄老年人口将达到3376万，比2020年上升446万，老年人口的长期照料问题将更加突出。

随着人口老龄化进程的不断推进，老年人口抚养比将不断攀升，并推动总抚养比上扬。根据抚养比不同的定义，中国的人口总抚养比在2011年（抚养比1情形）或2013年（抚养比2情形）已经达到最低点，此后一直呈上升趋势，如图1所示。在抚养比1情形下，中国将于2044年左右出现抚养比大于1的情形，即出现“生之者寡、食之者众”的情形，社会经济发展将面临严峻挑战。



注：“抚养比1”定义为0~19岁人口与60岁及以上人口数量之和除以20~59岁人口数量；“抚养比2”定义为0~19岁人口与65岁及以上人口数量之和除以20~64岁人口数量。

资料来源：根据《1990年以来中国常用人口数据集》、《2000—2010年中国常用人口数据集》、《中国人口和就业统计年鉴》、中国社会科学院人口与劳动经济研究所课题组数据计算。

二、我国人口老龄化的主要特点

在人类发展的历史长河中，预期寿命的显著提升和生育率的持续下降，只是近几十年发生的事情。因而，人口老龄化作为一种社会现象出现的时间并不长，从总体上看，人类社会应对人口老龄化尚缺乏可资借鉴的成熟经验。对于我国这样一个人口众多的大国，更需要结合自身的发展特点，制定系统的应对人口老龄化战略。我国人口老龄化的主要特点体现在以下几个方面。

（一）未富先老

根据联合国人口统计数据 and 世界银行发展数据库综合分析，大多数国家在进入老龄化社会时（65岁以上人口比重达7%）已经处于较高的发展水平。如上所述，我国在2000年开始步入老龄化社会，其时，按照世界银行的收

入分类标准，我国还是中低收入经济体，具有典型的未富先老的特征。经过20年的快速发展，我国的人均GDP水平和综合国力都有了跨越式的提高，但未富先老的特征仍然明显。表1列举了世界上主要经济体在达到中度老龄化社会（65岁以上人口比重为14%）的年份以及刚刚进入中度老龄化社会时的人均GDP水平。为了便于比较，我们将人均GDP统一为2010年的美元不变价。很显然，越晚进入中度老龄化，达到中度老龄化时的发展水平也越高。我国大约在2023年左右进入中度老龄化社会，届时的人均GDP水平将接近世界银行划分的高收入国家的下限。不过，与其他经济体进入中度老龄化社会时的发展水平相比，我国的发展水平仍然较低。例如，最早进入中度老龄化社会的德国，在1972年的人均GDP已经达

到两万多美元，我国进入中度老龄化社会后尚不足其水平的一半。因此，未富先老不仅仍然是我国人口老龄化的重要特征，也是应对人口老龄化战略所要着力解决的关键问题。

国家	进入中度老龄化的年份	中度老龄化时的人均 GDP (2010 年美元不变价)
德国	1972	21031
瑞典	1972	27255
英国	1975	19609
意大利	1988	29325
法国	1990	32524
葡萄牙	1992	17640
西班牙	1992	23128
日本	1995	40369
荷兰	2004	47576
加拿大	2010	47448
澳大利亚	2013	54130
美国	2014	51066
俄罗斯	2017	11551
韩国	2018	28158
中国 (预测值)	2023	10371

资料来源：中国的老龄化和人均 GDP 数据根据人口与劳动经济研究所课题组预测数据，其他国家的人口数据来源于联合国人口展望数据库，人均 GDP 数据来源于世界银行发展数据库。

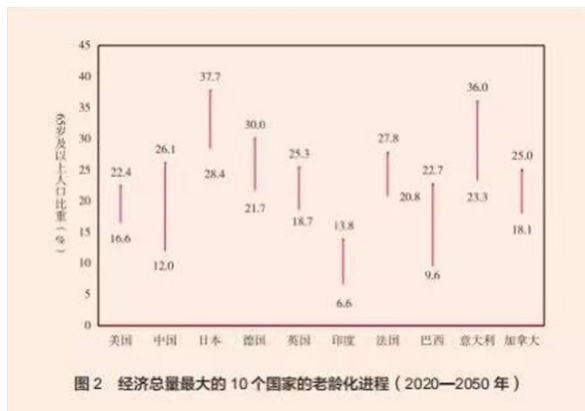
正是由于未富先老，“发展”这一重大命题在我国较之其他在富裕阶段进入老龄化的国家更加重要，坚持经济建设为中心仍然是未来相当长时期的核心使命。同时，未富先老也意味着一旦人口老龄化成为经济发展的制约因素，我国在经济水平尚不够高的时候，就面临较之发达国家更为严峻的约束条件。同时应对人口老龄化和经济发展的任务将非常艰巨。

从宏观上看，由于未富先老，用于发展的积累仍然存在巨大需求，相应地，用于应对人口老龄化的人均资源必然有限。提高应对老龄化的资源使用效率，坚持广覆盖、低水平的保障原则应该成为长期的战略。从微观上看，在总体的发展水平尚不充分的情况下，大部分老

年人口在生命周期中的积累必然有限，应对与人口老龄化相关的贫困问题也将是一个长期的挑战。

(二) 人口老龄化加速发展

由于我国人口转变进程的独特性，中国老龄化的速度较其他许多国家更为迅速。图 2 展示了从 2020—2050 年，目前世界上最大的 10 个经济体 65 岁及以上人口占总人口比重的变化。虽然这 10 个经济体中除印度外均已步入老龄化社会，但在随后的 30 余年时间里，老龄化的进程却有所差别。其中，我国是这 10 个经济体中老龄化进程变动最为迅速的国家：65 岁及以上人口比重在未来三十年间将提高 14.1 个百分点，老龄化水平增长的幅度最大，达到 26.1%；在十个最大的经济体中，老龄化水平将由 2020 年的第 8 位上升至 2050 年的第 5 位。



资料来源：根据《联合国世界人口展望：2019 年修订版》数据计算得到。

从更广的范围看，我们也可以对中国即将出现的老龄化有多快，有更深刻的认识。表 2 对比了中国和其他国家在 2020—2035 年老龄化速度的差别。其中，我们把其他中收入和高收入国家按照老龄化的速度进行三等分的分组。根据人口预测数据推算，2020 年中国 60 岁及以上人口占总人口的比重为 18.2%，65 岁及以上人口占总人口的比重为 12.9%，到 2035 年这两个比重将分别达到 30.1% 和 22.2%。如

表 2 所示，以 2020 年为起点，在目前的中等收入和高收入国家中，中国的老龄化水平并不是特别高，介于中收入和高收入国家中的中速组和快速组的均值之间。然而，在随后的时间里，较之于其他经济体，中国的人口老龄化进程明显加速：2020—2035 年，60 岁及以上人口占总人口比重提高 11.9 个百分点，65 岁及以上人口占总人口比重的均值将增长 11.3 个百分点。其他国家的人口预测结果显示，快速老龄化组到 2035 年 60 岁及以上人口占总人口比重的均值为 27.7%，65 岁及以上人口占总人口比重的均值为 21.5%。中收入国家和高收入国家平均水平将仅提高 3.4 个百分点和 2.9 个百分点，即便是快速老龄化组，也仅分别提高 6.5 个百分点和 6.1 个百分点。

年份	中国	中收入和高收入国家（不含中国）			
		平均	慢速组	中速组	快速组
60 岁及以上人口占总人口的比重 (%)					
2020	18.17	13.57 (7.55)	8.35 (5.64)	16.78 (7.45)	21.21 (7.10)
2025	21.86	14.81 (8.01)	9.42 (6.03)	18.46 (7.85)	23.63 (7.29)
2030	26.37	15.92 (8.40)	10.56 (6.43)	20.02 (8.14)	25.71 (7.47)
2035	30.11	16.99 (8.78)	11.81 (6.84)	21.58 (8.43)	27.68 (7.77)
65 岁及以上人口占总人口的比重 (%)					
2020	12.86	9.46 (6.11)	5.52 (4.39)	12.06 (5.95)	15.38 (6.00)
2025	14.80	10.48 (6.55)	6.25 (4.74)	13.49 (6.36)	17.51 (6.18)
2030	18.19	11.52 (7.01)	7.18 (5.14)	14.99 (6.81)	19.68 (6.45)
2035	22.22	12.44 (7.41)	8.14 (5.53)	16.34 (7.14)	21.51 (6.70)

注：中国的数据根据中国社会科学院人口与劳动经济研究所“分年龄人口数据预测数据库”计算，其他国家根据“联合国世界人口展望 2019 数据库”计算；括号中的数据为标准差；各个国家的数据按照人口加权。

资料来源：都阳、封永刚（2021）。

可见，世界范围的横向比较，我国人口老龄化在未来十五年里的加速发展将成为具有典型特征和重大影响的现象。因此，我们不仅要关注老龄化对社会经济发展的一般影响，还需要特别关注这种具有风格化的快速老龄化进程是否会对经济增长形成冲击。这一特点在我国这样超大规模的经济体与其他特征相融合，很

容易带来新的不确定性。而这些不确定性往往很难在其他国家的发展历程中找到可循的先例。

（三）巨大的老年人口绝对规模

2019 年，我国 65 岁及以上的老龄人口已达 1.76 亿，占世界同年龄组人口的 1/4，这一比重未来还会上升。如果以 1.76 亿作为一个经济体的人口数量计算，其人口规模可以排在世界第六位（除中国）。超大规模的老年人口形成了特殊的基本国情，决定了我们必须依据自身发展条件和老龄化特点制定老龄化战略，而难以仿效其他已有的模式。例如，中小经济体（例如智利、挪威、新加坡）可以通过主权基金投资于国际市场，通过分享其他国家的成长红利，解决自身的养老问题。但对于我们这样有着超大规模老年人口的国家而言，这种方式只能作为一种补充。养老资源的筹集永远只能依赖于国内经济发展水平和劳动生产率的提升。从世界范围看，为这么巨大的群体养老还没有任何经验可循，必须立足于自力更生和自己的制度创新。

养老负担的持续增加已经使一些深度老龄化国家不堪重负，根据 OECD 的统计数据，2019 年养老金支出占 GDP 的比重，日本为 9.7%，意大利为 16.2%，法国为 13.9%。日本已经计划降低养老金替代率，以弥补即将出现的养老金缺口。而降低替代率，很容易引发社会矛盾。同样的问题在我国已经初露端倪，2019 年养老金支出占 GDP 的比重已经达到 5.2%。老年人口规模的持续、快速增加，必将使上述矛盾加速显现，要未雨绸缪，提前做好应对准备。

三、人口快速老龄化对社会经济发展的影响

基于我国的基本国情和人口老龄化的特点，未来一段时期人口快速老龄化对社会经济发展的影响将主要体现在以下几个方面。

（一）对经济增长产生冲击性的影响

根据经济增长理论，一个国家的产出增长

来源于两个部分，劳动力市场规模的扩大和人均产出水平（即劳动生产率）的提高，而后者又来源于资本产出比的增加和全要素生产率的增长。因此，如果人口老龄化对上述任何一个因素产生影响，都将会对总体的经济增长绩效产生影响，这是人口老龄化影响经济增长的一般路径。大量的实证结果表明，人口老龄化直接导致劳动年龄人口减少、劳动力市场规模萎缩，使经济增长放缓；对资本产出比的负面影响虽然不甚明显，但显著降低了全要素生产率，从而降低经济的潜在增长水平。

而当人口老龄化进程加速推进时，则有可能进一步对经济增长产生冲击性的负面影响，使经济增长速度产生较大幅度的下滑。如前所述，未来一段时期我国人口老龄化程度将加速发展。基于世界上 122 个中等收入和高收入经济体 25 年的数据的实证分析表明，人口老龄化速度达到一定阈值后，对经济增长产生更为明显的负面影响。考虑到未来一段时期我国人口老龄化的速度居于世界前列，根据相应的估计参数和人口预测数据推测，在其他条件不变的情况下，仅仅由于快速的人口老龄化，将使未来五年我国经济的年均增长速度下降 1 个百分点左右（都阳、封永刚，2021）。

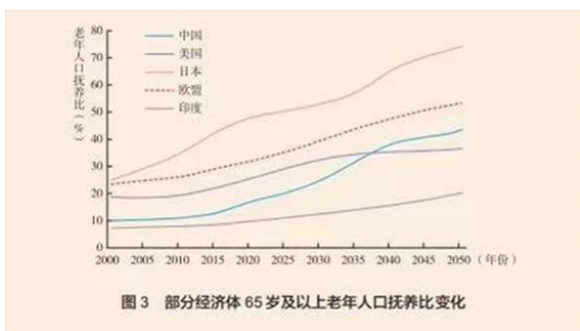


图3 部分经济体 65 岁及以上老年人口抚养比变化

资料来源：根据《联合国世界人口展望：2019 年修订版》中方案预测数据计算。

快速的人口老龄化作为一个对经济增长不利的约束条件，也将使我国和主要经济体的竞争处于更加不利的局面。如图 3 所示，由于人口老龄化加速，在 2035 年前后我国的老年人

口抚养比将超过美国，成为中美之间竞争条件的一个重要转折。我国相对于欧盟的人口抚养比优势，也将由目前的 15 个百分点左右缩小至 12 个百分点左右，与印度的人口抚养比差距将进一步拉大，成为发展中的不利因素。

（二）主要的宏观经济指标产生结构性变化

人口快速老龄化使人口结构产生快速变化，通过储蓄和消费行为的加总还可能引起一些主要宏观经济指标产生结构性变化。

长期以来，我国的高储蓄率在世界各国中具有风格化的特征，而居民储蓄在国民储蓄中占据绝对主导地位，是高储蓄率的主要来源。高储蓄率是支撑高投资率的重要基础，即便我国的经济增长方式正在发生转变，保持一定的投资水平仍将是确保技术创新和全要素生产率增长的重要前提。

大量的实证研究表明，尽管影响储蓄率的因素非常复杂，但由于各个国家情况的差异，同样的因素对储蓄率的影响程度和方向往往有很大差别。然而，人口老龄化是各个因素中对储蓄率影响最为明确的因素，随着人口老龄化程度提升，储蓄率将下降。这种负向关系也为基于我国数据的实证研究所支持。储蓄率的下降将会引起我国经济发展的宏观经济指标，如储蓄、投资、国际收支平衡等出现结构性变化，增加了发展的不确定性（蔡昉、都阳，2020）。

消费对于我国经济增长拉大作用越来越明显，而人口老龄化对消费行为也会产生影响，突出体现为对消费结构的影响（都阳、王美艳，2020）。如图 4 所示，随着老龄化水平上升，与工作相关的消费（衣着消费、交通通信消费和文娱消费）明显下降，而医疗消费支出则明显上升。从对经济增长的拉动作用看，与工作相关的消费对经济增长的拉动效果更加明显。因此，即便人口老龄化没有影响消费水平，消费模式的转换也会对经济增长产生不利影响。

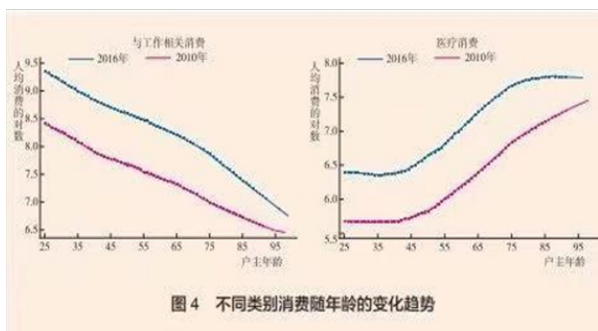


图4 不同类别消费随年龄的变化趋势

注：与工作相关消费包括衣着消费、交通通信消费和文娱消费。

资料来源：根据2010年和2016年中国社会科学院人口与劳动经济研究所城市劳动力调查数据计算得到。

在家庭消费的各个类别中，食品、衣着、交通、通信、文娱、旅游、住房、生活用品及服务消费支出都具有很强的私人属性，但医疗消费与公共支出有着更紧密的关联。目前，中国的基本医疗保险体系已覆盖了全国绝大多数人群，这意味着伴随人口老龄化医疗费用的增长将会给医疗保险基金带来持续压力。鉴于基本医疗保险的社会属性和公共属性，公共财政不可避免地要对医疗保险体系的可持续性承担相应的义务。

（三）社会负担的急速增加

随着老龄化进程的加剧，老年人口数量的增加使老年抚养比不断上升，赡养老年人口的社会负担将急速增长。首先，养老金支出将大幅增加。在支付水平等其他制度性条件不变的情况下，仅考虑人口老龄化的额外影响，到2030年，我国基本养老保险总支出占GDP的比重将超过8.5%；到2050年，该比重将达到13.5%。其次，伴随着人口老龄化医疗公共支出将不断增加。以60岁作为老年人口界定的话，老年抚养比每增长1个百分点，卫生总费用占GDP的比重提高0.133个百分点；相应地，政府卫生费用支出占GDP的比重会提高0.077个百分点。如果在未来10年仍然保持这一参数关系，那么，到2030年，由于老年

抚养比提高了20个百分点，将导致卫生总费用占GDP的比重提高2.6个百分点；政府支出占GDP的比重提高1.5个百分点。

此外，深度老龄化还将带来照料、看护成本的快速提高。根据预测，即便保持现行的服务水平，以当前价格计算长期照料的资金需求规模将由2020年的1540亿元上升至2050年的18133亿元，增长10.77倍。

四、提高应对人口老龄化各项政策的系统性

党的十九届五中全会已经提出积极应对人口老龄化的国家战略。从人口老龄化和社会经济发展的相互关系看，需从以下几个方面着手，系统应对人口快速老龄化带来的一系列挑战。

（一）提高应对老龄化政策的系统性

我国人口老龄化程度迅速提高，已经对经济运行和社会发展产生显著的负面影响，不仅对经济增长速度、就业规模与结构、储蓄（投资）与消费模式、居民收入增长等重要经济指标产生抑制作用，也对医疗看护、家庭模式、居住安排、社会保障等社会民生领域提出巨大挑战。鉴于人口老龄化既是不可逆转的长期趋势，又带来了十分紧迫的现实挑战，需要强化政策设计，加强各领域政策的相互协调与系统谋划。应该在国家层面统筹谋划老龄化时代的经济发展方式、生育政策、就业和退休政策、涉老产业发展政策、养老体系建设等问题。“十四五”时期，积极应对人口老龄化已上升为国家战略，要彻底改变目前仅仅从人口和健康等少数领域应对人口老龄化的局面。

（二）形成适应老龄化社会的经济发展方式

鉴于人口老龄化是一个不可逆转的趋势。因此，积极应对人口老龄化战略的核心是通过不断深化改革，形成适应老龄化社会的经济发展方式。老龄化社会的最主要矛盾来自老年抚养比恶化对社会赡养体系的挑战。因此，依靠劳动年龄人口劳动生产率的不断提升，形成可持续的经济增长方式，是老龄化社会保持社会

进步的根本动力。

中国快速的老龄化进程，大大压缩了人口红利的窗口期，要求经济增长方式的转变进程也必须加速。对于很多发达国家而言，人口转变过程是自然的、无政策干预的，因此人口老龄化也是一个渐进的、缓慢的过程。在这种情况下，根据资本和劳动相对价格的变化，依靠市场机制的自发调节机制，就可以形成与老龄化社会相适应的经济增长方式。然而，中国迅速进入老龄化社会的事实以及不断加速老龄化的趋势，很容易对经济发展形成冲击性的影响，难以通过自发的机制实现结构变化，必须辅之以经济发展政策的干预和诱导。

在老龄化社会，提升劳动生产率的根本在于全要素生产率的提升，而全要素生产率的提升又在很大程度上取决于科技和创新在经济发展中的贡献程度。因此，从依赖要素积累的经济增长方式，转变至全要素生产率推动的增长方式应该成为经济发展政策的核心。

老龄化社会对经济发展的直接冲击就是劳动力市场规模的不断缩小。因此，鼓励劳动节约型技术的应用在经济发展政策中有着至关重要的作用。需要注意的是，劳动节约型技术的应用必须辅之以与老龄化社会相适应的再分配体系，才能真正实现劳动生产率的增长为社会和谐发展服务的目的。否则，就会出现收入差距扩大、与老龄化相关的贫困加剧的不利局面。

（三）拓宽渠道为老龄化筹资

在保持经济持续增长的同时，还需要不断拓宽支持老龄化社会的融资渠道，才能有效地将经济资源转化成养老资源。在经济保持高速或中高速增长时期，依赖事实上的现收现付体系可以维持养老支付体系的运转，但也延误了建立多渠道融资体系的决心，在人口快速老龄化时形成隐患。要抓紧为时不多的窗口期，加快相关领域的改革，改变过分依赖现收现付体系的不利局面。

构建更具弹性的收支系统，加强个人缴费

与未来收益的联系，为个人提供更多的缴费选择方案，激励个人为未来储蓄，从而充实养老基金。鼓励发展商业化的养老保险。加大财政补助与国有资本的划拨力度，充实养老资源池。注重加强养老基金的投资运营，使养老基金不断保值增值，形成与经济发展的良性循环。

（四）形成与老龄化社会相适应的劳动力市场制度

在劳动年龄逐渐减少的情况下，更具弹性的劳动力市场和更广泛的就业，对于缓解老龄化带来的冲击具有积极的作用。这一点已为德国等较早进入老龄化社会国家的经验所证实。

尽快完善退休制度。延长退休年龄，既可以提高老年人口的劳动参与率，也可缓解养老金支付的压力。在平均预期寿命不断增长的情况下，建立养老金领取的弹性制度，即“早领低水平、晚领高水平”，既可以满足不同劳动者的个性化需求，也可以更充分地开发有就业意愿的老年人力资源。

遏制劳动参与率不断下降的趋势。针对女性劳动参与率不断下降的情况，通过打击就业歧视、补贴生育、加强托幼公共服务等措施，鼓励女性的劳动参与。

（五）尽快实现养老保险制度的全国统筹

建立和完善全国统筹的基本养老制度，建立普惠性、兜底性的第一层次养老金。将城乡居民养老保险社会统筹部分改革为公民养老金，形成覆盖全民的普惠性和兜底性的第一层次养老金。在此基础上，将现有制度整合成个人缴费相关的养老金、单位补充养老金、个人养老储蓄等多个层次，建立起多层次的老年收入保障体系。同时，通过将养老金统筹到全国层次，可以消除养老金积累丰富地区不断提升支付待遇的激励，提升基本养老金待遇的公平性和可持续性。通过提高养老保险的统筹层次，可以提高养老资源的经办效率、使用效率，提高系统的可持续性。

（2021-5-21 财经智库）

人口十年之变：

老龄化遇上少子化，生育能全面放开吗？

生育率下降、人口增长率降低、劳动年龄人口减少、老龄化水平提高，是中国无法回避的人口新现实。这些重要变化意味着什么？又该如何应对？何时全面放开生育？

中国的人口是多是少？有红利还是存危机？

5月11日，在比原计划推迟一个月后，第七次全国人口普查（下称“七人普”）公报正式发布，围绕着上述问题掀起新的讨论。

七人普数据显示，中国总人口呈现低速增长态势，全国人口共141178万，与2010年的六人普相比，增加7206万，增长5.38%，年平均增长率为0.53%，比2000年到2010年的年平均增长率0.57%下降0.04%。

同时，中国的人口结构呈现出以下几个特点：生育率下降、人口增长率降低、劳动年龄人口减少、老龄化水平提高。此外，家庭户规模变小。全国共有家庭户49416万户，家庭户人口为129281万人，平均每个家庭户的人口为2.62人，比2010年的3.10人减少0.48人。也就是说，平均每个家庭户人口不到3人。

1949年以来，中国的人口大致经历了三个阶段：高出生率、高死亡率的低增长阶段；高出生率、低死亡率的高增长阶段；低出生率、低死亡率的低增长阶段——也就是目前所处阶段。

多名学者向《财经》记者表示，尽管中国的人口总量还在继续增长，但出生率整体呈下降趋势。有受访者称，中国将在2023年全面

放开生育，但《财经》记者据此问询多方人士，对方均称并未获知相关信息。

人口的分析维度一般包括总量、结构、分布和流动情况。全国人口普查每十年进行一次，七人普于2019年10月开始部署，2020年11月1日零时正式展开。

回顾过去十年，从“单独二孩”到“全面二孩”，从农村人口市民化，到2020年推动1亿非户籍人口在城市落户，以及到了2020年的统计节点，超大城市北京户籍人口出生数创下十年来的新低，同比减少24.32%。每个具体事件或者政策都是观察人口问题的剖面。过去十年人口形势发生了什么转变？又如何应对下一个十年？

人口低增长时代

从2011年到2020年，中国的人口形势发生了什么变化？对比两次人口普查，方得窥一二。

2011年，六人普数据发布后，时任国家统计局局长马建堂如此描述2000年到2010年的生育情况：“这10年相对于上一个10年少生了5600多万人。这意味着我们国家计划生育的政策得到了很好地贯彻和执行，人口总量得到了有效控制。我们为什么要控制人口？就是因为人多，自然环境压力大，所以人口控制得好，我们资源环境压力就比较小，为改善人民群众的生活创造了好的条件。”

十年后的2021年，现任国家统计局局长宁吉喆在描述生育情况时，说辞有了微妙转变。

“我国人口基数大、人口众多的基本国情没有改变，超大规模国内市场优势将长期存在，人口与资源环境仍将处于紧平衡状态。同时，人口增长放缓，需要采取措施促进人口长期均衡发展。”宁吉喆在答记者问时表示。

为何官方说法从“控制人口”转变为“促进人口长期均衡发展”？

从人口结构考察，七人普数据显示，中国少儿人口比重上升，劳动年龄人口比重下降，人口老龄化进一步加深。据宁吉喆介绍，中国0岁—14岁人口为25338万人，占17.95%；15岁—59岁人口为89438万人，占63.35%；60岁及以上人口为26402万人，占18.70%

（其中，65岁及以上人口为19064万人，占13.50%）。与2010年相比，0岁—14岁、15岁—59岁、60岁及以上三个年龄段的人口比重分别上升1.35%、下降6.79%、上升5.44%。

但是，少儿人口的比重上升并不代表出生率上升。“可能有三个原因：一是生育政策调整的影响，二是适龄劳动年龄人口比重下降造成的相对上升；三是2011年前瞒报的‘二孩’，在全面放开‘二孩’、社会抚养费降低后申报户口。因此，以年龄别数据来判断更准确，例如8岁、6岁、4岁有多少人，这更能反映实际出生率。”中国社科院社会发展战略研究院研究员张翼对《财经》记者表示。

多名学者向《财经》记者表示，尽管中国的人口总量还在继续增长，但出生率整体呈下降趋势。

一般而言，考察人口生育水平最常用的指标是总和生育率，也就是育龄妇女的平均的生育子女数。总和生育率在更替水平（2.1）以上还是以下，成为考察人口的生育水平高低及其对人口增长的影响的重要标志。如果在2.1以上，人口规模就会越来越大，出现人口膨胀，反之则会出现人口萎缩。

“我国育龄妇女总和生育率为1.3，已经处于较低生育水平。”宁吉喆表示，根据国家

统计局的有关调查，中国育龄妇女的生育意愿子女数为1.8。

据国家统计局总统计师曾玉平介绍，中国的劳动年龄人口总量为8.8亿人，与2010年相比，16岁—59岁劳动年龄人口减少4000多万人。“一般而言，考察劳动力人口情况不仅看总量，还要看结构。劳动力人口总量还保持在较高水平，但劳动力比重下降将成为一个趋势。”北京大学社会学系教授陆杰华对《财经》记者表示。

劳动年龄人口减少的同时，老龄化在加深。七人普数据显示，60岁及以上人口为26402万人，占总人口的18.70%（其中，65岁及以上人口为19064万人，占13.50%）。与2010年相比，占比上升5.44%。与2000年即五人普相比，上升8.37%，这意味着人口老龄化的速度在加快。

宁吉喆表示，2020年，中国总人口达到14.1亿人，与2010年相比，十年间增加7206万人，人口规模增长5.38%，年平均增长率为0.53%，比2000年到2010年的年平均增长率0.57%下降0.04%。

而往前推一个十年，也就是1990年到2000年，人口的年平均增长率为1.07%。也就是说，当前的人口增长率，尚不及30年前的一半。

目前官方尚未公布中国的死亡率数据，结合死亡率，人口自然增长率走势将更加直观。

“尽管七人普数据未公布，但可以判断的是今后死亡率将上升，原因是中国上世纪50年代那波婴儿潮中出生的人口在老去。若以国家统计局声称的今后每年的出生人口可能将保持在1000万左右，如果死亡人口超过这个规模，就意味着中国人口将进入负增长阶段。以前人们总以为维持零增长就是理想状态，实际上人口形势转变如此之快，零增长之后，负增长很快到来。”复旦大学人口与发展政策研究中心特聘研究员顾宝昌向《财经》记者表示。

顾宝昌指出，从2020年出生人口为1200万来看，其实这一数据已经处于较低水平。

何时全面放开生育？

值得注意的是，过去十年的人口变化，其实是建立在生育控制政策已经松动的基础上。

早在2004年，由时任中国计划生育协会副秘书长顾宝昌牵头，18名多年从事人口研究的学者和人口干部基于20年后人口将达到零增长的分析，联名建议调整生育政策。具体来说，从2005年开始实行“单独二孩”，并逐步过渡到“全面二孩”。该方案当时未能被采纳。



1953年，在全国基层选举中，首次进行了全国人口调查和选民登记。图为北京市正在进行调查登记。图/视觉中国

2009年，在对允许一对夫妇生育两个孩子的山西翼城等地进行实地调查后，顾宝昌等学者、干部再次建议调整生育政策，指出全面放开“二孩”不会造成人口失控，但这一次建议最后亦不了了之。

转折点出现于2012年。

这一年，中国的劳动年龄人口首次减少，较前一年减少345万人，加上老龄化加深的趋势，2013年底，十二届全国人大常委会第六

次会议表决通过《关于调整完善生育政策的决议》，“单独二孩”政策正式实施。当时有不少学者预计，一个出生小高峰将如期而至，且会延续数年。然而，后来的国家统计局数据显示，2014年出生人口1687万，仅较2013年增加47万，之后的2015年出生人口为1655万人，重回下降区间。

“我们一开始就不赞成‘单独二孩’政策，因为觉得时间已经浪费太多了，人口形势越来越紧迫。但是毕竟已经开始调整，原来只陷入争论，谁也说服不了谁。”顾宝昌回忆道。

2015年，顾宝昌等人口学者、干部在复旦大学再次召开人口研讨会，此后形成了第三份建议书，再次建议全面放开“二孩”，并取消生育限制。“此前我们做调查时，很多人反馈政策放开后会生‘二孩’，但再次回访时，这些人大部分并没有生育第二个孩子。其实民众要的是生育‘二孩’的权利，这与他是否实际生育是两个概念。这一次批复很快，我们1月形成的建议，3月就获得高层批复。”顾宝昌说。

2015年，习近平在关于“十三五”规划的说明提出，中国的人口结构呈现明显的高龄少子特征，养儿防老的社会观念明显弱化，适龄人口生育意愿明显降低。实施“单独二孩”政策以来，全国符合政策条件的夫妇共1100多万对，截至2015年8月底，提出“二孩”生育申请的仅占比15.4%。

同年底，“全面二孩”政策正式实施。

但是“取消生育限制”的愿望并未实现。宁吉喆表示，2014年—2017年，出生人口中“二孩”占比明显上升，由2013年的30%左右上升到2017年的50%左右，此后仍然高于40%。由“单独二孩”到“全面二孩”，全国十年间多出生“二孩”数量达到1000多万人。

然而，历年国家统计局年鉴显示，“全面二孩”后的头两年，也就是2016年和2017年，每年出生人口均出现了增长——两年都高于

1700万。但从2018年开始，却再次进入逐年下降的通道——每年的出生人口不到1600万人。其中，2018年和2019年出生人口分别为1523万、1465万，2020年出生人口更是下降到了1200万。

七人普数据公布后，顾宝昌认为，中国人口增速越趋缓慢、生育率继续走低、老龄化加剧的趋势越来越清晰。那么短期内会否全面放开生育？

相关的说法耐人寻味。2020年10月召开的中共十九届五中全会明确要求，优化生育政策，增强生育政策的包容性。全国人大刚刚通过的“十四五”规划也明确提出，要推动实现适度生育水平，释放生育政策潜力，减轻家庭生育、养育、教育的成本。

然而宁吉喆也强调，人口保持一定水平的惯性增长，中国人口基数大，目前还有3亿多育龄妇女，每年能够保持1000多万的出生人口规模，生育政策调整取得积极成效。

“应该认识到人口的长期趋势，人口问题的不确定性比较低，当下出生的人口少，意味着20多年后育龄妇女减少，劳动力减少，这是显而易见的道理。2020年出生人口1200万，已属于较低水平，而且育龄妇女也在减少。1.3的总和生育率，已经低于人口负增长的本国。”顾宝昌分析。

国际上通常认为总和生育率1.5左右是一条“警戒线”，一旦降至1.5以下，就有跌入“低生育率陷阱”的可能，生育率难以回升。

七人普领导小组办公室负责人接受中新社专访时表示，跌入“低生育率陷阱”需要满足两个条件：一是总和生育率降至1.5以下，二是需要持续一段时间。中国总和生育率首次低于1.5，是否会持续低于1.5还需要进一步观察。“2020年来看，新冠肺炎疫情增加了生活的不确定性和对住院分娩的担忧，进一步降低了居民生育的意愿。”

对于总和生育率1.3的水平会否持续，官

方尚需观察。但继“全面二孩”之后，生育政策将再次放松并无悬念。接下来的问题是，什么时候放松？又如何放松，是通过“全面三孩”过渡？还是直接“全面放开”？这些问题暂时都还没有答案。

老龄少子意味着什么？

在过去20年中，第一个十年仍在实施计划生育，第二个十年分步松动生育政策，显示出中国对人口问题的谨慎态度，也说明了各方并未达成一致。

“对未来的人口形势很焦虑，国家要尽快实施以鼓励为主的生育政策”“环境问题、就业问题、住房问题、教育问题，哪个是人口下降会造成的？为什么要鼓励生育，而不是控制人口，优生优育？”现有对于人口的不同认识，从某种程度上来说，是此前争论的一种沿续。

在顾宝昌看来，“人口多是负担”是一种根深蒂固的思维。“长期以来，我们一直认为国家发展缓慢，人均GDP不高是人口众多造成的，而且人口越多对自然资源的消耗也越大。”顾宝昌认为，单纯去争论人口是多还是少意义并不大，甚至模糊了问题的焦点。“问题是少了哪部分人口，实际上少的是小孩、劳动力和纳税人。那国家怎么维持？有的人可能表示会有机械自动化，我认为这种观点是在淡化未来可能出现的问题。”

北京大学社会学系教授李建新表示，认为人口众多是对经济发展的阻碍，“是典型的马尔萨斯人口悲观论的观点，我们一代一代均被这种价值观训练，按照这种认识惯性，生育政策宁可紧一点也不要放松。然而，没有充分意识到的是，人口实际上是一个滞后、周期较长的变量，现在出现的生育率降低，是可以追溯到过去的计划生育的”。

一边是持续走低的出生人口，另一边老龄人口的比重却越来越大。此外，七人普公报显示，个别地区的老龄化情况已尤为突出。

除了西藏，其他30个省份65岁及以上老

年人口比重均超过 7%，其中，12 个省份 65 岁及以上老年人口比重超过 14%，重庆 65 岁及以上的老年人口比重最高，达到 17.08%。

若按照 1956 年联合国《人口老龄化及其社会经济后果》确定的划分标准，当一个国家或地区 65 岁及以上老年人口数量占总人口比例超过 14% 时，则意味着这个国家或地区进入深度老龄化。

中国人民大学人口与发展研究中心教授翟振武认为，中国很快还需应对一个更快速的人口老龄化期。



2020 年 11 月 1 日，集邮爱好者展示刚发行的《第七次全国人口普查》纪念邮票。图 / 人民视觉

七人普数据显示，2020 年，中国大陆地区 60 岁及以上的老年人口总量为 2.64 亿人，已占到总人口的 18.7%。七人普期间比六人普期间老龄化速度加快。“后一个十年明显超过前一个十年，这主要与 20 世纪 50 年代第一次出生高峰所形成的人口队列相继进入老年期紧密相关。在‘十四五’时期，20 世纪 60 年代第二次出生高峰所形成的更大规模人口队列则会相继跨入老年期，使得中国的人口老龄化水平从最近几年短暂的相对缓速的演进状态扭转至增长的‘快车道’，老年人口年净增量几乎是由 21 世纪的最低值（2021 年出现）直接冲上最高值（2023 年出现）。”翟振武撰文指出。

“中国的老龄化情况与发达国家相比，比如 G7 或者 G8，我们还比它们低。但问题是，

在 2050 年时，我们便将超过它们，在 8 个最发达的国家当中，我们将超过美国、英国、加拿大和西班牙。”中国社科院世界社保研究中心主任郑秉文向《财经》记者表示。

此外，七人普数据还显示，农村地区的老龄化现象更突出。据宁吉喆介绍，全国 31 个省份中，有 16 个省份的 65 岁及以上人口超过了 500 万人，其中，有 6 个省份的老年人口超过了 1000 万人。从城乡角度看，乡村 60 岁、65 岁及以上老人的比重分别为 23.81%、17.72%，比城镇分别高出 7.99%、6.61%。

“农村老年人的养老问题更严峻。农村青年劳动力有的转移到城市后，老年人口没有跟随转移，农村青年人付出的劳动实际上并没有直接支持到农村的老人。”李建新表示。

老年人比重增加，养老金承压，早已讨论多时的延迟退休政策似乎也将落地。3 月 12 日，延迟退休实施原则公布。“十四五”规划和 2035 年远景目标纲要明确：将按照小步调整、弹性实施、分类推进、统筹兼顾等原则，逐步延迟法定退休年龄。

此前，由于实施阻力较大，尽管“十三五”规划便对延迟法定退休年龄有所着墨，但最终并没有付诸实施。如今，延迟法定退休年龄的具体原则再次明确，延迟退休已板上钉钉。

“中国面临的是一个全新的人口形势，其中有两大特点：一是生育率继续走低，而我们对低生育率的中国社会的认识才刚刚开始；二是老龄化不断加剧，中国人口老龄化的严重性在于速度快、数量大，还有所谓的‘未富先老’，其他发达国家是伴随着工业化、现代化、城市化的实现而迎来了人口老龄化，而中国的老龄化挑战是超前于国家的现代化而到来的。”顾宝昌表示。

新的问题随之而来，老龄化带来的只有“危”而没有“机”吗？

翟振武认为，通过在劳动供给、财富储备、科技创新及产品服务供给等多方面持续发力，

人口老龄化给高质量发展带来的压力有望得到化解，甚至于向动力转换。

还有人口红利吗？

一般来说，人口红利以总抚养比小于 50% 作为判定界限，通俗来说，也就是超过两个成年人负担一个老年人或者一个小孩，就存在人口红利。

北京大学人口研究所所长陈功计算，2010 年，中国人口抚养比（0 周岁—14 周岁与 65 周岁及以上人口数总和与 15 周岁—64 周岁人口数之比）为 34.2%。七人普数据显示，2020 年中国人口抚养比为 45.9%，相比 2010 年增长了 11.7%。“当前我国仍然处于人口抚养比低于 50% 的人口红利期，但由此带来的人口红利逐步减少。”陈功表示。

4 月 14 日，央行官网发布的工作论文中提到，预计 2030 年人口抚养比将超过 50%，并指出目前的人口红利在一段时间后便会转变为巨大的养老负担。

但是现实中的变量似乎并不能只用一个固定的比例来衡量。

关于是否存在人口红利，还有一个关于农村转移人口的说法，这关系到学术界经常提及的“刘易斯拐点”即劳动力过剩向短缺的转折点。具体是指在工业化过程中，随着农村富余劳动力向非农产业的逐步转移，农村富余劳动力逐渐减少，最终枯竭。由诺贝尔经济学奖得主刘易斯在人口流动模型中提出。

2011 年六人普数据公开后，马建堂曾提到，“刘易斯拐点”到来的两个标准：一是农村富余劳动力不能往城市转移了，二是增长率下降。

根据七人普数据，中国目前的劳动年龄人口为 8.8 亿人，占人口总量比重下降 6.79%，与 2010 年相比，16 岁—59 岁劳动年龄人口减少 4000 多万人。劳动力绝对数量下降的同时，劳动力结构也在发生变化。

翟振武撰文指出，2020 年，大陆地区常住人口城镇化率达 63.9%，相较于 2010 年“六

人普”时的 49.7%，上升了 14.2 个百分点。人口迁移流动是城镇化率从 2010 年“六人普”到 2020 年第七次全国人口普查相继冲上 50% 和 60% 大关的主推进力。“十四五”时期更可突破 65% 的城镇化率。历史上千百年的“乡土中国”正日益发展为“城镇中国”，这可成为实现高质量发展的重要力量“源泉”。

但在李建新看来，农村富余劳动力往城市转移根本不算是人口红利。“人口从农村转移到城市，相当于从这个口袋装到那个口袋，其实不是双赢的结果，所以才有农村的空心化，带来留守儿童和农村老人的赡养问题，还是以牺牲农村为代价。如果非说是一种红利，那对城市人口是红利，对农村人口则是一种损失。”他表示。

官方近年来提及较多的是“人才红利”。

宁吉喆在就七人普数据答记者问时便提到，人口素质不断提高，人才红利新的优势将逐步显现。据七人普数据，15 岁及以上人口的平均受教育年限从 2010 年的 9.08 年提高至 9.91 年。16 岁—59 岁劳动年龄人口平均受教育年限从 2010 年 9.67 年提高至 10.75 年，文盲率从 2010 年的 4.08% 下降为 2.67%。人口受教育水平普遍提高。

七人普六号公报显示了更详细的数据。与 2010 年第六次全国人口普查相比，全国人口中，每 10 万人中拥有大学文化程度的由 8930 人上升为 15467 人；拥有高中文化程度的由 14032 人上升为 15088 人；拥有初中文化程度的由 38788 人下降为 34507 人；拥有小学文化程度的由 26779 人下降为 24767 人。31 个省份中，平均受教育年限在 10 年以上的省份有 13 个，在 9 年至 10 年之间的省份有 14 个，在 9 年以下的省份有 4 个。

翟振武也表示，“可在高等教育大众化时代中收获更多‘人口质量红利’。”

从“人口红利”到“人才红利”，其实是一种边际替代效应，从家庭单元来看，孩子教育提升获得的效用弥补了少生育的效用；从国家来看，高素质人才提供的效益弥补了人口数

量减少的损失。

但这种替代是否可行？

有学者指出，如果生育选择受到外界因素的干扰和限制，例如普及率较低的托儿机构、对女性不友好的职场环境、高昂的房价等，那么人口的替代效应可能下降。由此造成的结果，从家庭层面来看是“孩子生得少，独苗没养好”，从整个社会来看，就是人口数量快速下降，社会进入深度老龄化，但是人口质量没有提升，技术竞争力不足，经济增长缓慢。

“劳动力总量还会再下降，这个变化我们没法逆转。人才红利是由数量结构转向人口素质。这个方向当然是没问题的，但需要获得效果还需要进行更深层次的制度改革。”李建新表示。

如何化危为机？

在近期召开的 2021 金融四十人年会上，中国社科院国家高端智库首席专家蔡昉预测，在 2025 年前后，中国将会到达人口峰值。

蔡昉认为，劳动年龄人口呈下降趋势，比较优势下降导致出口冲击，投资意愿也越来越弱，增长减速也会减缓收入增长，造成消费不振。

此外，老龄化将通过三个效应产生抑制消费的影响。一是人口总量效应。人口就意味着消费者，在其他条件不变的情况下，人口增长快，消费就会增长快，人口负增长，消费也许就会负增长。二是收入分配效应。富人的边际消费倾向低，穷人的边际消费倾向高，如果收入两极分化，总消费倾向就低了，就会发生过度储蓄。三是年龄结构效应。老龄化趋势的不断发展将会直接导致抑制消费的自然倾向。

蔡昉提及的数据表明，青少年时期的消费最高，而老龄化通过所有年龄段即全生命周期影响消费增长。首先，出生人口不断降低意味着孩子的消费不足以支撑消费增长。“老龄化趋势意味着孩子的稀缺，这时候稀缺规律就会发生作用。不仅使父母、祖父母乐于为孩子花钱，也引导市场和社会把孩子的养育和教育成本大幅提高。但是，孩子的人数却不断减少，

不足以支撑消费增长。”蔡昉表示。

老年人的收入水平低、边际消费倾向低，因此他们的消费自然不高。而对于劳动年龄人口，因为需要缴纳养老保险，同时需要做预防性储蓄，还要为孩子花钱，所以这一阶段的真正消费不高。对于正在工作的中年人，一方面，因为其缴纳的养老保险是现收现付，相当于向现阶段的退休人员直接支付；另一方面，因为知道人口抚养比正在发生变化，目前的中年人将来退休时养老保险可能不再是相同模式，因此他们还需做预防性储蓄，进一步影响消费。

央行最新发布的《2020 年金融统计报告》显示出目前中国的高储蓄率，截至 2020 年 12 月底，中国存款总额已达 2.18 万亿元，约 33 万亿美元。

蔡昉撰文表示，应依靠深化改革化危为机。首先，落实好中央关于“增强生育政策包容性”“减轻家庭生育、养育、教育负担”的相关部署，推动实现自主生育，努力促进生育率适度回升，促进人口均衡发展。其次，加快推进户籍制度改革，促进农业转移劳动力在城镇落户，增加和稳定劳动力供给，扩大居民消费需求。再次，提高居民收入和劳动报酬在国民收入中的份额，实现居民收入增长和经济增长基本同步，从初次分配和再分配领域双管齐下改善收入分配，扩大中等收入群体，扩大居民消费需求。最后，从破除要素流动的体制障碍、促进市场主体的进入和退出、加强社会政策托底入手，不断提高全要素生产率。

“以前每年会有 2000 多万个孩子出生，那时候正好赶上改革开放，国家经济发展落后，于是就倡议少生孩子，减轻国家的发展负担。现在我们面临的是老龄少子的现状，经济上还面临产能过剩，要扩大内需，刺激消费。生育孩子往往便能刺激消费，现在已经完全没有理由限制生育，少生育或不生育的家庭和多生育的家庭在总体上能形成相互弥补，推进自主生育是有积极意义的。”顾宝昌对《财经》记者表示。

（2021-5-24 财经杂志）

3 亿人的生育落差如何填平？

第七次全国人口普查主要数据公布，我国目前有 3 亿多育龄妇女。

国家统计局此前对这个群体的调查显示，其生育意愿子女数为 1.8。但人口普查数据显示，2020 年我国育龄妇女实际总和生育率只有 1.3。

1.8 的意愿，1.3 的现实，之间的落差就形成了未来的生育潜力，也给经济社会政策配套提供了进一步提升的空间。

问育龄夫妇“生不生”，有一定概率他们会反问你“谁来带”。

人口生育观念已经转变，对于当代人而言，不愿“生”或是延迟“生”的背后，很大程度是对“养育”的担心。这既关系到“养”所带来的经济负担，也暗含与“育”相关的内卷焦虑。如何减少意愿与行为之间的差距？正如国家“十四五”规划所说，推动生育政策与经济社会政策配套衔接，减轻家庭生育、养育、教育负担。

如何实现“幼有所育”？近年来兴起的托育服务是一个重要途径。

幼儿园只招收 3 岁以上的幼儿，托育则是指针对 3 岁以下婴幼儿的照护服务，也是国家希望在 0-3 岁阶段“养育”多提供的一种社会支持。

对此，阶段性的顶层设计已经出炉。

2019 年 5 月，国务院发布的《关于促进 3 岁以下婴幼儿照护服务发展的指导意见》（以下简称“意见”）开启了“托育元年”，各地闻风而动，争相布局婴幼儿照护服务体系。

《意见》里提到了开展婴幼儿照护服务几项原则：家庭为主，托育补充；政策引导，普惠优先；安全健康，科学规范；属地管理，分

类指导。

同时还提到了两个时间点：

到 2020 年，婴幼儿照护服务的政策法规体系和标准规范体系初步建立，建成一批具有示范效应的婴幼儿照护服务机构，婴幼儿照护服务水平有所提升，人民群众的婴幼儿照护服务需求得到初步满足。

到 2025 年，婴幼儿照护服务的政策法规体系和标准规范体系基本健全，多元化、多样化、覆盖城乡的婴幼儿照护服务体系基本形成，婴幼儿照护服务水平明显提升，人民群众的婴幼儿照护服务需求得到进一步满足。

国家“十四五”规划中，再次提到要发展普惠托育服务体系。这套体系既包括对家庭照护和社区服务的支持指导，也包括支持社会力量提供普惠托育服务。

关键是，“每千人口拥有 3 岁以下婴幼儿托位数（个）”成为“十四五”时期经济社会发展的主要指标之一，并从 2020 年的千人 1.8 个托位数规划到 2025 年的千人 4.5 个，五年要增长 1.5 倍。

同时，支持 150 个城市利用社会力量发展综合托育服务机构和社区托育服务设施，到 2035 年，新增示范性普惠托位 50 万个以上。

今年《政府工作报告》在年度工作安排中，也提出了具体措施。如“进一步提高学前教育入园率，完善普惠性学前教育保障机制，支持社会力量办园”“发展婴幼儿照护服务”等内容，都是希望降低家庭养育下一代的成本。

托育体系建立起来、托育机构运转起来的前提是 0-3 岁的婴幼儿得送托。

“你会送娃去婴托机构吗？”这是今年两会期间央视新闻在微博发起的调查。7.3 万人

参与投票, 2.7万人选择“会”, 占比约37%; 4.5万人选择“不会”。

会送托的理由有“能送肯定送啊, 工作还要不要了, 日本60天就可以托了”, “只要机构保障安全, 老师认真负责”, “会吧, 自己没时间带, 给父母带也太辛苦父母了”, “会, 现在的日托基本上1:2的师生比例, 我个人觉得只要机构靠谱, 老师有爱心。该送就可以送。”

不送托的理由更充分, 包括“没钱”“不放心”“太小了”“合乎规范的机构太少了”等等。

早在2016年, 原国家卫计委就进行了全国十座城市的托育需求抽样调查, 结果显示, 1/3的受访者有社会托育服务需求。2017年, 中国人民大学又与国务院妇儿工委在天津、黑龙江、山东、四川调查托育需求, 48%的受访者有送托需求。

通过几项不同主体在不同时期的抽样调查来看, 我国目前的送托需求基本维持在1/3的水平。

然而, 2016-2017年间, 国家相关部门的一项调查显示, 当时我国3岁以下婴幼儿有5000万, 实际入托率仅有4.1%。

上个月, 城叔在2021第九届亚洲幼教年会暨托育幼教博览会(下称“苏州托育年会”)上了解到, 实际入托情况还存在东西部差异, 西部地区重点城市的入托率估计只有1-2%的水平。

需求和实际脱节的原因很多。说到底, 一方面是市场对托育服务的认知, 任重道远; 另一方面是托育机构照护服务的质量提升, 更是道阻且长。

国家在规划、在推动, 民众也有一定的期待与需求, 但不可否认, 目前托育行业还处于“水电煤”都没搭建好的阶段。

首当其冲是人才问题。还记得在苏州托育年会的一场论坛中, 一位演讲者提问: 各位园长, 你们的老师好招聘吗? 台下所座, 尽数摇头, “不好招!” 大部分人异口同声地回应。

有托育机构创始人告诉城叔, “这个行业, 招生远没有招老师、培训老师难。”

难在人才紧缺。虽然国务院在《意见》中提到, 由教育部门负责各类婴幼儿照护服务人才培养。但据城叔了解, 开设婴幼儿照护相关专业的高职院校屈指可数。整个行业的人才来源, 主要由学前教育专业毕业生、早教机构培训老师、以及希望重返职场的妇女构成。

也难在流失严重。由于托育行业从业者的整体薪资水平不高, 职业认可度、荣誉感也不高, 专业教师跳槽频繁, 难以满足市场需求。

还难在素质层次不齐。城叔从地方监管机构了解到, 托育队伍缺乏准入资质, 缺岗缺人现象时有发生。

素质层次不齐, 直接导致了托育机构的乱象。有行业咨询机构给出数据, 据不完全统计, 全国原本有4万多家托育服务机构, 2020年疫情之后, 有1万多关门停业。

在这个行业里, 城叔听得最多的是“情怀”。有多个托育机构的从业者提到, 教育理念、企业文化, 甚至是创始人的情怀是支持机构长期发展非常重要的部分, “我们要坚持下去”。

场地是另一个棘手的问题。从《意见》开始, 国务院、省、市、区等各级文件均提到将场地设施纳入国土空间规划优先予以保障, 提供政策支持体系。

但城叔调查了解到的现实情况, 不一而足: 老城区缺乏提前规划托育服务设施的空间, 导致托育机构选址时难与餐饮、商超等底商完全分隔;

嵌入小区式、家庭邻里式这类园区, 其场地存在“住改商”的尴尬;

规模化、品牌化、连锁化的托育机构往往选择租用成熟的商业空间, 场地成本被推高, “低于市场价格租得场地”的指导意见也就停留在了政策文件里。

除了人、地、钱这类要素, 整个行业也没有建立“带牙齿”的监管体系。

整体而言, 各地在托育行业监管上, 多采取注册登记和备案制度。广东省早期教育行业

协会常务副秘书长冯荔雯在近期一场托育研讨会上透露，广东省截至2020的调研数据显示，目前托育机构约5400多家，通过登记备案的只有500余家。

办园主体登记备案意愿不甚强烈，全国如此。城叔从中国儿童中心相关人士处了解到，在国家卫健委备案的托育机构大约只有6000家，与全国数以几万计的机构规模大相径庭。

一位托育行业的从业者告诉城叔，家庭结

构趋向小型化和核心化，儿童抚养，需要国家的支持和社会的助力。

在我国全龄段教育中，0-3岁婴幼儿的托育看护是最后一块待完善的拼图，面临诸多挑战。目前最紧迫的事情是，政策需要更好地与实际的经济社会衔接，引导行业良序发展，从而真正实现减轻家庭养育负担的目的。

(2021-5-19 城市进化论)

(上接 封三)

此外，加拿大等国还有专门的铁路线和港口，主产区的粮食能够随时调运，及时出口；关于粮食产业都有全国性的相关组织和协会，针对粮食市场进行科研，培育良种，改进和提高生产、加工技术并辅导农民进行种植。

这些国家的相关政府部门则围绕本国的粮食产业体系做文章，政府部门与其他国家打交道的目标有两个：一方面是保护本国的产业，另一方面是利用各国的资源打开别国的市场。

将发达国家的情况和中国的粮食生产、加工、销售、科研等方面的情况进行对比就可以看出，中国的粮食安全问题，归根结底是需要有现代的粮食产业体系。只有这样，中国的粮食产业才能降低成本，保证品质，才有竞争力，在国内和国外的市场上和发达国家的粮食产品打拼时才能掌握主动权。本国的粮食有销路、价格好，种粮的农民有稳定的收益，自然能保证粮田的面积，不断改善设施条件和经营管理水平。这些年，很多地方的粮农之所以不愿意投入或改种其他经济作物，就是因为当前的传统粮食产业格局中，种粮没什么奔头。

新时代下的粮食安全 藏粮于技尤显重要

对于粮食安全，联合国粮农组织用四个问题来定义：是不是有粮食？粮食的质量如何？是不是能供应到每一个人？他们是否买得起？要实现这样的目标，当然首先要保证有一定面积的耕地，但更重要的问题是，如

何在这些耕地上实现高效运作。

我国受耕地面积“红线”影响，大幅度“扩容”粮食耕地面积的做法不太现实，目前中国为确保粮食安全主要聚焦在以科技提升耕地亩产量，以及挖掘“红线”外可能“无中生有”出的粮食耕种面积上。

其实早在2017年，我国在“海水稻”研发领域取得了重大突破。2017年9月，在青岛海水稻研发中心举行的“耐盐碱水稻材料评测会”上，袁隆平院士领衔的技术团队培育的最新一批“海水稻”就获得了最高亩产为620公斤的实地测产结果，大幅超过原来的预期目标300公斤。当时袁隆平院士表示，下一步打算用3年时间让耐盐碱水稻的抗盐碱能力超过6%且亩产300公斤以上；然后，再用5年时间实现稻作改良盐碱地技术产业化，为国家增加1亿亩耕地，多养活8000万人口，并推动全球化发展，帮助更多耕地资源稀少的国家拓荒变田，助力解决世界粮食安全问题。

如今3年之期已过，实测亩产300公斤的目标也早已达到，甚至早已远远超出预期，但5年之约却“戛然而止”。“超级稻”、“第三代杂交稻”，还有“耐盐碱的海水稻”，这些都是为保障中国的粮食安全能做出重要贡献的举措。袁老的“禾下乘凉梦”或许目前还未完全实现，但它激励着一代又一代的科研工作者以梦为马，继续书写着新一代稻田的禾下梦！

(2021-5-24 安邦智库)