

# 全面两孩政策对积极应对 人口老龄化的影响<sup>\*</sup>

桂世勋

**【内容摘要】**文章在多方案预测 21 世纪我国人口变动趋势的基础上,发现 2016 年起实施全面两孩政策对从宏观上减缓老年抚养比的影响要大于减缓老年人口系数的影响;而且随着时间的推移,在 2100 年的影响将会进一步显现。实施全面两孩政策虽然会使我国在 2030 左右提前关闭“人口红利”的机会视窗,但它能减缓 21 世纪下半叶的总抚养比,从长期看有利于人口均衡发展。实施全面两孩政策从微观上对增强我国家庭养老功能的影响更大,有利于提高“四二二”家庭结构比例,增强 2040 年后大批独生子女父母进入高龄时的家庭养老功能,规避与生育政策有关的独生子女不幸死亡和伤残给家庭养老带来的风险。

**【关键词】**全面两孩政策;人口老龄化;家庭养老

**【作者简介】**华东师范大学人口研究所终身教授,博士生导师。上海:200062

## Impact of the Two-Child Policy on Active Coping with Population Ageing

Gui Shixun

**Abstract:** Multiple-model projections of China's population change in the 21<sup>st</sup> century suggest that the universal two-child policy implemented in 2016 macroscopically would have much larger effect on alleviating China's old-age dependency ratio than on alleviating the old-age coefficient. Despite that the opportunity window of China's demographic dividend would close in around 2030, the universal two-child policy could reduce China's general age dependency ratio in the latter half of the 21<sup>st</sup> century, which helps to balance the long-term population development. On the other hand, the universal two-child policy would microscopically have great effect on enhancing family care for the elderly in China, and helps to increase the share of the '422' type of families, to strengthen family care when many one-child parents become the very old after 2040, and to avoid the risk of death and disability of policy-related only children.

**Keywords:** Universal Two-Child Policy, Population Ageing, Family Care for the Elderly

**Author:** Gui Shixun is Tenured Professor, Population Research Institution, East China Normal University. Email: gshx@sh163.net

<sup>\*</sup> 本文为国家社会科学基金重大项目“未来十年我国城市老年人口居家养老保障体系研究”(项目批准号:12&ZD212)的阶段性成果。

2016年,全面两孩政策的实施引发了学术界多层面的广泛讨论,其中应对人口老龄化亦成为全面两孩政策的一个理论支点。不过也有一些学者认为,实施全面两孩政策对缓解老龄化不会有“太大影响”或“影响有限”。笔者感到,从有利于我国积极应对21世纪人口老龄化的影响考察,实施全面两孩政策对从微观上增强我国家庭养老功能的影响要大于从宏观上减缓我国人口老龄化压力的影响;对从宏观上减缓老年抚养比的影响要大于减缓老年人口系数的影响;而且随着时间的推移,其影响的广度和深度将会进一步显现。

## 1 实施全面两孩政策对减缓21世纪我国老年人口系数的影响

### 1.1 实施全面两孩政策无法从分子效应方面改变未来60年或65年内我国老年人口迅速增加对老年人口系数的影响

鉴于我国近年来人口国际迁移的数量虽然有较大增加,但相对于《中华人民共和国2015年国民经济和社会发展统计公报》(简称“我国2015年统计公报”,下同)公布的2015年末我国(指“中国大陆”,下同)13.75亿总人口来说其比例还是很低的状况(国家统计局,2016),笔者认为影响未来我国老年人口系数变化的主要人口因素有三个:一是老年人口数的迅速增加;二是人口平均预期寿命的增高;三是出生人口数的增加。我国从2016年1月1日起实施全面两孩政策,只能使全国城乡育龄妇女的平均终身生育率和每年的总和生育率比过去有所上升,从2016年10月后增加第二孩出生人口数。它虽然会从分母效应方面减缓未来我国老年人口系数的上升幅度,但无法从分子效应方面改变未来60年或65年内我国老年人口数波浪式迅速增加对老年人口系数迅速上升的影响。

笔者为了更直观地考察我国人口出生状况对未来人口变动的惯性作用,曾在1986年著《人口社会学》中将《中国统计年鉴(1984)》公布的历年我国年末总人口数换算成年平均总人口数,乘以同一年份的人口出生率数据,计算了1949~1984年期间我国每年出生人口数,并把1949年以来每年出生人口数超过2000万作为我国出生人口数的高峰年。结果发现我国在1950~1979年期间出现过两次出生人口数的高峰期:第一次为1950~1954年和1957年,时间长达6年,这6年的人口出生率虽然高于30%,但由于当时总人口数在5.5~6.5亿,所以每年出生人口数均稍多于2000万;第二次为1962~1975年,时间长达14年,其中有10年每年出生人口数超过2500万,特别是1963年我国出生人口数达2959万(桂世勋,1986)。后来笔者又根据《中国统计年鉴(2006)》公布的1979~2000年的有关数据计算了1980~2000年期间我国每年的出生人口数,发现21世纪下半叶我国的第三次出生人口数超过2000万的高峰期为1981~1997年,每年出生人口数超过2000万的时间虽然长达17年,但其中只有1987年出生人口数超过2500万,为2529万。在我国人口平均预期寿命不断增高的情况下,上述三次出生人口数高峰期由于人口惯性作用,将使我国在2010~2060年期间60岁及以上老年人口数呈现三次迅速增加的高峰期。近几年我国老年人口数的迅速增加,只是上世纪50年代我国第一次出生人口数高峰期的惯性作用影响所致,预计我国在2023~2036年期间将会出现每年进入60岁的人口数量更多、时间更长的老年人口数迅速增加期。由于从1980年起我国实施“除人口稀少的少数民族地区外,普遍提倡一对夫妻生育一个孩子”的政策,使1981~1997年人口出生数高峰期中出生人口超过2500万的年份比1962~1975年期间明显减少,因此预计我国在2042~2058年期间进入60岁的人口数迅速增加的势头将比2023~2036年会有所减缓。可见,我国从2016年起实施全面两孩政策即使全国育龄妇女的生育水平上升到接近生育更替水平,也无法改变未来60年内我国60岁及以上老年人口数和未来65年内我国65岁及以上老年人口数迅速增加的态势,更何况由人口平均预期寿命和人口平均预期健康期增高而引起的老年人口健康长寿,正是我们所希望的。

### 1.2 实施全面两孩政策对减缓未来我国老年人口系数的影响将会在21世纪下半叶进一步显现

据“我国2015年统计公报”公布的数据,2015年末我国60岁及以上老年人口数为2.22亿,占总

人口数的 16.1%；我国 65 岁及以上老年人口数为 1.44 亿，占总人口数的 10.5%。联合国经济和社会事务部人口司曾在 2012 年公布了“老龄化及老年人的指标：世界、地区和国家 2012 和 2050 年”数据，按其预测 2050 年时中国 60 岁及以上老年人口数为 4.39 亿，占总人口数的 33.9%（联合国人口基金纽约总部与国际助老会伦敦总部 2012）。如果要使那时我国 60 岁及以上老年人口系数降低到 25% 的话，那末 2050 年时我国的总人口数必须多达 17.56 亿。显然这是绝大多数中国人都不能接受的。与此相比较，他们预测 2050 年时印度 60 岁及以上老年人口数为 3.23 亿，占总人口数的 19.1%（联合国人口基金纽约总部与国际助老会伦敦总部 2012）；以此推算那时印度的总人口数应为 16.9 亿。如果我国在 2050 年时 60 岁及以上老年人口系数要保持印度当时的水平，那我国总人口数将要高达 22.98 亿。因此，在 2050 年时我国 60 岁及以上老年人口数将超过 4 亿的情况下，我们更不可能通过 2016~2050 年期间大量增加国内出生人口数或吸纳大量国外移民将我国 60 岁及以上老年人口系数降到 2050 年印度的 19.1%，只能通过实施全面两孩政策，相对减缓 2050 年时我国老年人口系数的严重程度。据笔者于 2004 年主持国家社科基金重点项目“21 世纪中国人口发展趋势及其对策”所作的 10 个方案预测，在对 2000 年“五普”所公布的育龄妇女总和生育率及 0~9 岁组的分性别 1 岁一组人口数进行修正的基础上，按假设的人口平均预期寿命“低方案”（从 2000 年的男性 69.63 岁和女性 73.33 岁分别提高到 2050 年的 77 岁和 81 岁、2100 年的 81 岁和 85 岁）情况下，生育率“修正中方案”（假设总和生育率从 2000 年的 1.8 逐渐上升到 2015 年的 1.9，再上升到 2020 年的 2.1，然后降到 2040 年的 2.0，并一直保持到 2100 年）与生育率“低方案”（假设总和生育率从 2000 年的 1.8 逐渐下降到 2015 年的 1.7，再逐渐下降到 2030 年的 1.6，并一直保持到 2100 年）的预测，我国 60 岁及以上老年人口系数在 2050 年分别为 31.2% 和 35.2%，只降低 4.0 个百分点；在 2100 年分别为 31.5% 和 40.1%，将降低 8.6 个百分点；我国 65 岁及以上老年人口系数在 2050 年分别为 23.4% 和 26.4%，只降低 3.0 个百分点；在 2100 年分别为 25.2% 和 32.8%，将降低 7.6 个百分点。可见实施全面两孩政策虽然对减缓 21 世纪上半叶我国老年人口系数的影响较小，但对减缓 21 世纪下半叶我国老年人口系数的影响将逐渐增大。

## 2 实施全面两孩政策对减缓 21 世纪我国老年抚养比和总抚养比的影响

### 2.1 实施全面两孩政策对减缓 21 世纪我国老年抚养比的影响比减缓老年人口系数更为明显

据笔者对“我国 2015 年统计公报”公布的数据进行计算，2015 年末我国 15~59 岁劳动年龄人口抚养 60 岁及以上老年人口的老年抚养比为 24.0%；我国 15~64 岁劳动年龄人口抚养 65 岁及以上老年人口的老年抚养比为 14.3%。从 2016 年起我国实施全面两孩政策对减缓老年抚养比的影响来看，它会增加 2030 年后我国进入 15 岁的劳动年龄人口数，从而相对减缓此后的 15~59 岁劳动年龄人口抚养 60 岁及以上老年人口或 15~64 岁劳动年龄人口抚养 65 岁及以上老年人口的老年抚养比迅速上升态势。据笔者主持的上述多方案预测，按假设的人口平均预期寿命“低方案”情况下生育率“修正中方案”与生育率“低方案”的预测，我国 15~59 岁劳动年龄人口抚养 60 岁及以上老年人口的老年抚养比在 2050 年分别为 59.6% 和 67.4%，将降低 7.8 个百分点；在 2100 年分别为 60.5% 和 83.2%，将降低 22.7 个百分点；我国 15~64 岁劳动年龄人口抚养 65 岁及以上老年人口的老年抚养比在 2050 年分别为 39.0% 和 43.3%，将降低 4.3 个百分点；在 2100 年分别为 43.1% 和 59.0%，将降低 15.9 个百分点。可见实施全面两孩政策对减缓 21 世纪我国老年抚养比的影响作用发生时间虽然比减缓老年人口系数要晚 15 年，但其影响力度将比减缓 21 世纪我国老年人口系数的影响力度要大；它虽然对减缓 21 世纪上半叶我国老年抚养比的影响还较小，但对减缓 21 世纪下半叶我国老年抚养比的影响却明显增大。

### 2.2 实施全面两孩政策对 21 世纪我国总抚养比的影响将呈现从相对加剧到相对减缓的变化态势

据笔者对“我国 2015 年统计公报”公布的数据进行计算，2015 年末我国 15~59 岁劳动年龄人口

抚养 0~14 岁少年儿童人口和 60 岁及以上老年人口的总抚养比为 48.5%;我国 15~64 岁劳动年龄人口抚养 0~14 岁少年儿童人口和 65 岁及以上老年人口的总抚养比为 37.0%。当 2016 年 10 月后多出生的婴儿未成长到 15 岁时及 2031 年后进入劳动年龄的人口数还增加不多的情况下,由于实施全面两孩政策使未来 0~14 岁少年儿童人口数的增加,将会使我国在 2016 年后出现较长时间总抚养比反而加快上升的态势,但从长远看它仍会减缓未来我国总抚养比的上升幅度。据我主持的上述多方案预测,按假设的人口平均预期寿命“低方案”情况下生育率“修正中方案”与生育率“低方案”的预测,我国 15~59 岁劳动年龄人口抚养 0~14 岁少年儿童人口和 60 岁及以上老年人口的总抚养比,在 2050 年分别为 91.2% 和 91.6%,只降低 0.4 个百分点;在 2100 年分别为 92.0% 和 107.3%,将降低 15.3 个百分点;我国 15~64 岁劳动年龄人口抚养 0~14 岁少年儿童人口和 65 岁及以上老年人口的总抚养比,在 2050 年分别为 66.4% 和 64.0%,反而增加 2.4 个百分点;在 2100 年分别为 71.2% 和 79.9%,将降低 8.7 个百分点。可见实施全面两孩政策反而不同程度加快了 21 世纪上半叶我国总抚养比的上升幅度,但对减缓 21 世纪下半叶我国总抚养比的影响却较大。

### 2.3 实施全面两孩政策将会使未来我国“人口红利”的机会视窗提前关闭

笔者曾在 2010 年 11 月 15 日《解放日报》发表了“老龄化是否意味人口红利枯竭”一文,对当时有的学者认为在未来 10 年内甚至当劳动年龄人口数出现负增长时我国将结束“人口红利期”的观点表示异议。在该文中笔者认为“人口红利”是指人口再生产类型从“高出生、低死亡、高自然增长”向“低出生、低死亡、低自然增长”转变时,由于少年儿童人口数明显减少、老年人口数并不很多、劳动年龄人口数相对或绝对较多,从而出现总抚养率比较低、在人口年龄结构上有利于经济发展的状况。如果按照国际上公认的“人口红利期”量化标准为 15~64 岁劳动年龄人口抚养 0~14 岁少年儿童人口和 65 岁及以上老年人口的总抚养比低于 50% 计算,我国约在 1990 年(总抚养比为 49.84%)后才开始出现“人口红利期”。2000 年,该总抚养比降为 42.55%;2009 年为 36.89%。据笔者主持的生育率“修正中方案”预测,要到 2030 年时,我国的总抚养比才会回升到 50% 以上。由此可见,在进入老年型人口后的相当一段时期内,“人口红利”的机会视窗都在开启。“值得注意的是,一个国家或地区劳动年龄人口数出现负增长,并不等于“人口红利期”的结束。我国 15~64 岁劳动年龄人口数,预计将在 2013 年达到 9.98 亿的峰值后出现负增长,15~59 岁劳动年龄人口数在 2011 年达到 9.32 亿的峰值后将出现负增长,但我国在此后的近 20 年内仍处于“人口红利期”。现在有观点说在未来 10 年内我国将结束“人口红利期”,是缺乏科学依据的。”后来《中华人民共和国 2012 年国民经济和社会发展统计公报》公布了 2012 年我国 15~59 岁劳动年龄人口数开始比上年减少;笔者根据《中华人民共和国 2013 年国民经济和社会发展统计公报》和《中华人民共和国 2014 年国民经济和社会发展统计公报》公布的数据计算,2014 年我国 15~64 岁劳动年龄人口数开始比上年减少,它表明笔者在 2010 年发表的文章中对我国劳动年龄人口数开始出现负增长年份的预计是准确的。至于未来我国“人口红利”机会视窗关闭的年份之所以要到 2030 年左右,主要是因为根据笔者主持的上述预测,我国 15~59 岁劳动年龄人口数在 2011 年达到峰值后呈现缓慢减少的趋势,到 2025 年才减少到 9 亿以下(2000 年“五普”为 8.33 亿);15~64 岁劳动年龄人口数在 2013 年达到峰值后也呈现缓慢减少的趋势,到 2031 年才减少到 9.8 亿以下(2000 年“五普”为 8.74 亿);同时我国育龄妇女的总和生育率在 2015 年后又不可能迅速上升到 2.5 至 3.0。

那末从 2016 年起实施全面两孩政策对未来我国“人口红利”机会视窗关闭的时间究竟有何影响呢?据笔者主持的上述多方案预测,按假设的人口平均预期寿命“低方案”情况下生育率“修正中方案”与生育率“低方案”的预测,我国 15~64 岁劳动年龄人口抚养 0~14 岁少年儿童人口和 65 岁及以上老年人口的总抚养比超过 50% 的年份分别为 2030 年和 2033 年,即生育率“修正中方案”比生育率

“低方案”会提前3年关闭我国“人口红利”的机会视窗。当然,现在看来我国从2016年起实施全面两孩政策对育龄妇女总和生育率回升的影响幅度比笔者在2004年主持21世纪我国人口变动趋势预测所假设的生育率“修正中方案”要较小些,我国“人口红利”的机会视窗关闭的时间可能发生在2031年左右,但无论如何其影响提前关闭“人口红利”机会视窗的总趋势将不会改变。可见从2016年起实施全面两孩政策不仅不会推迟未来我国“人口红利”的机会视窗关闭时间,反而会使未来我国提前关闭“人口红利”的机会视窗。

鉴于“人口红利”的机会视窗开启只是从人口年龄结构方面为经济的较快发展提供了一个机遇,要将其真正转化为促进经济发展的现实,主要取决于两个因素:一是增加就业岗位,让众多劳动年龄人口成为创造物质财富和精神财富的现实生产力;二是加大教育和健康等人力资本的投入,提高劳动年龄人口的文化技能素质和身体健康素质,创造更多的经济效益和社会效益。在21世纪上半叶我国因实施全面两孩政策而提前关闭“人口红利”的机会视窗情况下,我们更要加大人力资本的投入,特别是延长新增劳动力的平均受教育年限,以取得既减轻该时期就业压力,又提高全员劳动生产率、促进创新驱动的“双重效益”。同时,我国也应积极创造条件争取在“十三五”后期“去产能”引起的淘汰过剩和落后产能企业、“下岗职工”就业压力有所减轻的情况下,启动实施“先女后男、小步渐进”的政策,逐渐推迟城镇职工的法定退休年龄,相对减缓未来我国实际从业人员的经济抚养比。

### 3 实施全面两孩政策对增强未来我国家庭养老功能的影响

#### 3.1 有利于从改善家庭代际结构方面增强未来我国家庭养老的功能

关于“居家养老”与“家庭养老”的关系问题,我国学术界早在上世纪80年代就有争议。笔者认为“居家养老”应与“机构养老”相对应,正如日本沿用的“在宅养老”与“设施养老”一样,它是指老年人养老的场所;而“家庭养老”则与“社会养老”相对应,它是指养老的经济或人力资源主要由谁提供。《中华人民共和国老年人权益保障法》规定“老年人养老以居家为基础,家庭成员应当尊重、关心和照料老年人。”当然,要妥善解决我国未来的养老问题,提高城乡老年人的生活质量,主要应进一步加强“尊老、养老、助老”的宣传教育、有效推进“积极老龄化”战略、在大力发展经济的基础上完善和强化未来我国的基本养老保险、基本医疗保险、社会福利和社会救助等已有的城乡养老保障制度、探索建立长期护理保险制度、倡导和鼓励更多的公益性养老服务业发展。但实施全面两孩政策无疑也将有利于提高未来我国“四、二、二”家庭的比例,从家庭代际结构上增强家庭养老功能。

#### 3.2 有利于2040年后我国大批独生子女父母进入高龄时有两个孙辈可协助照顾

据联合国经济和社会事务部人口司在2012年公布的“老龄化及老年人的指标:世界、地区和国家2012和2050年”数据,中国80岁及以上高龄老年人口数将从2012年的2045万迅速增加到2050年的9834万,同期占60岁及以上老年人口数的比例将从11.3%迅速上升到22.4%。据笔者主持的上述多方案预测,按假设的人口平均预期寿命“低方案”情况下生育率“修正中方案”与生育率“低方案”的预测,我国80岁及以上高龄老年人口数将从2000年的1211万迅速增加到2040年的6205万,增长4.12倍;同期占60岁及以上老年人口数的比例将从9.3%迅速上升到14.9%;在2048~2100年期间我国80岁及以上高龄老年人口数均超过9000万,占60岁及以上老年人口数的比例均在20%以上。笔者曾根据中国老龄科研中心主持的“2000年中国城乡老年人口状况一次性抽样调查”的资料,将他们提供的城市和乡村老年人分性别和年龄组日常生活需要别人服侍的比例数据,按2000年我国“五普”公布的全国城市和乡村的老年人口数比例进行加权处理,得出当时全国城乡老年人在60~64岁组中日常生活需要别人服侍的比例仅占2.8%,而在80~84岁组中则占18.1%,在85岁及以上组中竟高达31.3%。因此,在21世纪中后期我国80岁及以上高龄老年人口数长期超过9000万及其占60岁及以上老年人口数比例长期高于20%的严峻态势下,将会使那时我国需要照顾的老年人口数大幅

增加,而从2040年起正是我国大批独生子女父母逐渐进入高龄的阶段。可见从2016年起实施全面两孩政策将会使2040年后我国大批独生子女父母逐渐进入高龄、最需要照料时,他们中相当一部分已有2个20多岁的孙辈,可以协助父母照顾基本生活不能自理的祖辈,相对减轻那时社会养老服务的严重压力。

### 3.3 有利于规避与生育政策有关的独生子女不幸死亡和伤残给家庭养老带来的风险

据“我国2015年统计公报”公布的数据,2015年我国的人口平均预期寿命已提高到76.34岁。在加强预防青少年儿童因患病及溺水、交通事故、甚至自杀等非正常死亡的情况下,按我国年龄别死亡率和年龄别伤残率计算,仍会有极小部分比率的婴儿在其进入老年尤其是在进入青年前不幸死亡或伤残。实施全面两孩政策使每对夫妇都可以生育两个孩子,万一其中一个子女不幸死亡或伤残,当这对夫妇步入老年后至少还有一个健康的子女可以关心和照顾他们。值得注意的是从2016年我国实施全面两孩政策起,对今后新出现的“自愿终身只生育一个子女的夫妇”,国家不发给“独生子女父母光荣证”,也不“按照国家和省、自治区、直辖市有关规定享受独生子女父母奖励”;对他们的独生子女不幸死亡或伤残的,卫生计生部门除提供优质的再生育孩子的技术服务及精神慰藉外,也不再给予计划生育特别扶助金;当他们在农村中年满60岁时也不给予计划生育奖励扶助金。如果今后他们的家庭有困难,则由民政、老龄、残联、妇联等部门通过完善健全社会救助、社区服务、残疾人保障及关爱服务体系帮助解决。因此,尽管对每个家庭来说生育两个孩子比生育一个孩子的经济和非经济养育成本要高,但从家庭生命历程来看,生育两个孩子更有利于父母年老、特别是老伴不幸死亡和生活自理能力愈来愈差时安度晚年。建议国家和社会也应从有利于增进中国城乡每个家庭的发展和幸福出发,大力提倡一对夫妇生育两个孩子,切实强化和完善有关配套政策,积极创造条件让我国城乡更多的育龄夫妇在实施全面两孩政策下生育的孩子“养得起”和“养得好”。

#### 参考文献/References:

- 1 中华人民共和国国家统计局编. 中华人民共和国2015年国民经济和社会发展统计公报. 2016-02-29  
National Bureau of Statistics of China. 2016. Statistical Communiqué of the People's Republic of China on the 2015 National Economic and Social Development. Feb. 29.
- 2 桂世勋. 人口社会学. 山东人民出版社, 1986: 313~314  
Gui Shixun. 1986. Population Sociology. Shandong People's Publishing House: 313-314.
- 3 联合国人口基金纽约总部与国际助老会伦敦总部. 21世纪人口老龄化: 成就与挑战(中文版), 联合国人口基金纽约总部与国际助老会伦敦总部联合出版, 2012: 168, 170  
United Nations Population Fund and Help Age International. 2012. Ageing in the 21st Century: A Celebration and a Challenge (in Chinese), United Nations Population Fund and Help Age International: 168, 170.

(责任编辑: 沈 铭 收稿时间: 2016-05)