

# 新中国 70 年的人口政策变迁与当代人口发展

○张 越 陈 丹

**摘 要：**新中国成立 70 年来，我国的人口发展呈现出典型的阶段性特征，人口政策也在不断调整变化，经历了鼓励增长、放任增长和严格控制增长等几个阶段，以适应人口总量和结构的变化。然而人口政策有效控制人口规模的同时，也加速了生育率下降，加深了老龄化程度，对劳动力资源供给、社会养老负担等构成挑战。建议加强战略研究、重构人口政策，遵循人口发展的规律，以人的全面发展统筹解决人口矛盾；调整战略布局，挖掘人口红利，收获人力资源红利，激活老年人口红利；完善配套体系、反哺社会生育，构建鼓励生育的积极的社会环境和制度体系，形成国家、社会、制度三位一体的支持体系，让民众“生得起、生得下、养得起”。

**关键词：**新中国 70 年 人口政策 人口危机

DOI:10.19709/j.cnki.11-3199/f.2020.05.010

人口问题事关国家长远发展与民族未来。人既是生产者，也是消费者，人口增长和国民经济发展之间必须相适应，人口增殖也必须均衡<sup>[1]</sup>。新中国成立以来，我国的人口数量、结构呈现出阶段性特征，从鼓励生育到人口控制理论的提出，从人口的放任增长到严控与调适人口发展，从人口理论研究停滞、复兴到理性思考与百家争鸣，人口问题从纯粹的数量问题演变为综合发展问题，成为经济社会发展中的一个重大议题。

人口政策是一个国家经济社会政策体系中的重要组成部分，是政府对人口发展的正式制度反应<sup>[2]</sup>，在人口再生产、经济发展、社会进步、资源合理利用、生态环

境良性循环中起着重要作用。人口政策包含广义和狭义两个范畴。广义的人口政策既有直接影响人口过程是直接人口政策，也包含间接影响生育率的婚姻政策等。这里以狭义的人口政策即人口生育政策为主。

当前，我国人口问题与弊端已逐渐显现，人口政策也应不断调整以适应人口发展变化。从平均预期寿命看，70 年时间非常接近一个出生人口队列的完整生命周期<sup>[3]</sup>。因此，对 70 年来我国人口衍生进程与规律进行回顾与总结，对于当前我国制定、出台与执行因时制宜、因地制宜的调节性人口政策，形成在特定约束条件和激励结构下资源配置最优化的人口结构，走出“人口陷阱”，有重要的

理论意义与现实意义。

## 一、新中国 70 年人口政策变迁

马克思主义两种生产理论认为，“历史中的决定性因素，归根结底是直接生活的生产和再生产。但是，生产本身有两种。一方面是生活资料即食物、衣服、住房以及为此而必需的工具的生产；另一方面是人类自身的生产，即种的繁衍”<sup>[4]</sup>。两种生产间的矛盾是人类社会发展过程中的最基本矛盾，物质生产需要以人口生产作为条件，人口政策的调整需要以经济发展为目的。纵观我国人口政策演变过程（见图 1），其制定与变化无不是以当时经济发展现实条件为客观基础所作出的判断，据此可以将

我国人口变迁划分为以下几个阶段。

**(一) 新中国成立初期：人口与人手之争**

1. 以“人口增殖论”为主导。  
1949 年新中国成立伊始，百废待兴，经济建设与民族复兴需要大量劳动力投入。毛泽东在《唯心历史观的破产》中指出，“中国人口众多是一件极大的好事”“只要有了人，什么人间奇迹也可以造出来”<sup>[5]</sup>“人多议论多，热气高，干劲大”<sup>[6]</sup>。当时，我国是以小生产为特征的自给自足的农业生产方式，而且 90% 以上的人口生活在农村。农业生产既有对劳动力的需求，也有足够大的容量吸收劳动人口。“我国要大力发展工业、农业、文化科学事业，深深感到不是人口太多，而是人手不足”。<sup>[7]</sup>彼时“人多力量大”成为社会发

展的主旋律，劳动力数量成为决定生产力水平的关键要素。加上受苏联鼓励人口增长的影响较深，党和政府对生育行为进行鼓励、补助和嘉奖，全国上下焕发了极大的生育热情，迎来第一次生育高峰，出生率维持在 37% 以上。而这一时期经济社会的复苏提高了人民生活水平和医疗卫生条件，死亡率有了大幅下降，从 1949 年的 20% 下降至 10.8%。新中国成立初期，我国总和生育率为 6.7，即每一位育龄妇女一生生育子女数近 7 个，人口自然增长率上升明显，人口总量呈现高速持续增长

的态势。  
2. “人口控制论”的初现与衰落。上世纪 50 年代初期，刚刚成立的新中国工业基础薄弱、农业生产率低，“一穷二白”的落后生产力与迅速膨胀的人口之间的

矛盾给人民群众的衣食住行、教育、医疗等带来了巨大困难。根据新中国第一次全国人口普查结果，我国人口数已达 6.03 亿人，远超过预估的 4.5 亿人。在此背景下，以马寅初、邵力子等为代表的社会有识之士开始倡导节制生育、控制人口。如马寅初在《新人口论》中提出我国存在人口问题，“我国社会的主要矛盾是人口增殖太快，而资金积累太慢，导致消费多而积累少，故就粮食而言，亦非控制人口不可”<sup>[8]</sup>“我国经济底子薄，人均各项经济指标低，已经产生并将持续产生人口与经济的种种矛盾与问题”。他还对人口发展太快的严重性作了预测，“如以净增率 2% 计算，15 年后将达到 8 万万，50 年后将达到 16 万万；如以 3% 计算，15 年后将达到 9.8 亿，50 年后将达到 26 亿”<sup>[8]</sup>。他提出解决人口问题的核心在于节制生育、提高质量。人口基数大的基本国情以及人口与经济发展之间的关系也引起了广泛重视。自 1954 年起，党和政府开始宣传倡导避孕节育与晚婚，调整了不准节育的要求<sup>[9]</sup>，并在人口领域中引入经济领域中的计划生产。1954 年 12 月，在中央节育工作座谈会上，刘少奇明确宣布“党是赞成节育的”<sup>[10]</sup>。节育政策实施效果显著，在实施一年后人口自然增长率下降幅度达 4.46%。

**(二) 20 世纪 60 年代：计生政策的首次提出**

1959-1961 年三年困难时期，人口出生率的骤降与死亡率的陡升导致人口断崖式锐减，甚至在 1960、1961 两年出现了人口负增

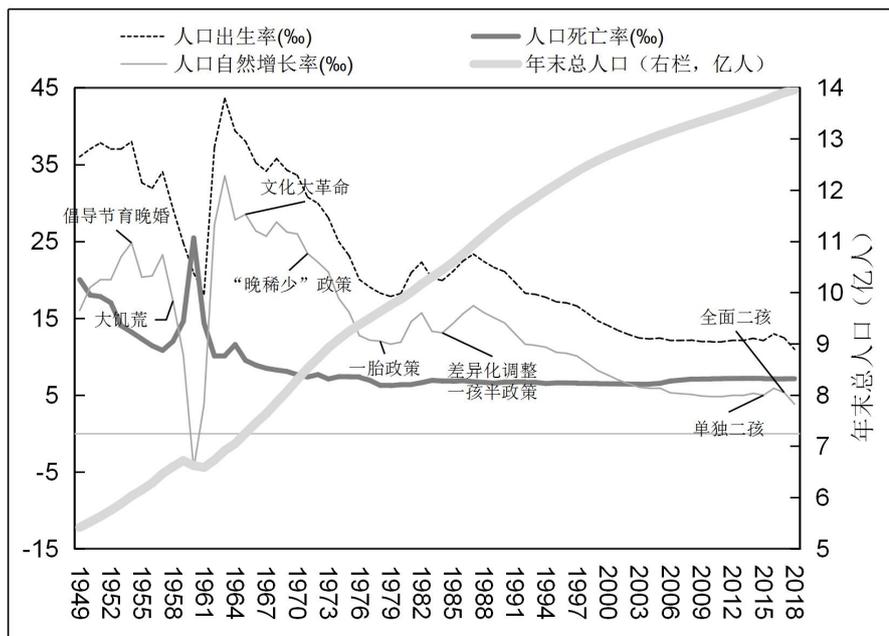


图 1 新中国 70 年人口变化趋势

数据来源：各年份统计年鉴。

长。1962 年，粮食供给恢复后人口自然增长率开始回升，人口数量呈现快速增长趋势，迎来第二次人口生育高峰，进入了连续 8 年的人口高速增长阶段。1964 年，我国人口总量达 7.2 亿人。

在这种情况下，决策层开始重新思考人口控制的必要性，计划生育工作重启，开始倡导实行有计划的生育。1962 年 12 月 18 日，中共中央、国务院发布《关于认真提倡计划生育的指示》，首次将计划生育确定为国家政策，提出要在城市和人口稠密的农村实行有计划性的生育节制，将处于无序状态的生育问题推向有计划的状态。但是，当时的综合国力和经费保障尚不足以支撑在城市和人口稠密的农村全面开展计生技术服务，且从 1966 年开始，受政治运动引发的社会动乱的影响，人口计生工作难以开展。

### （三）1970 年后：人口控制政策的渐变与完善

1.1970-1979 年：有计划的人口增长。1970 年，周恩来总理两次提及计划生育工作被放松，并指出计划生育属于国家计划问题，而不是卫生问题。1971 年人口问题首次被纳入到政府工作计划中，在国务院批转的《关于认真做好计划生育工作的报告》中提出了以“晚、稀、少”为主要方针的生育政策<sup>[11]</sup>，强调要有计划生育。在当年制定“四五”计划中，提出“一个不少，两个正好，三个多了”的方针，计划生育政策由宽松逐渐向严格转变，但实际推行时依然本着群众自愿的原则，并不具有强制执行力。与此同时，计划生育工作机构在全国范围内广泛设立。政策出台与机构设立标志着我国人

口增殖限制的生育政策基本形成。在这一期间，初步的人口增殖限制政策对于人口控制作用明显，人口自然增长率有了大规模的下降，从 1970 年的 25.95% 下降至 1979 年的 11.61%，人口高速增长趋势有了一定的放缓，总和生育率从 1970 年的 5.812 下降至 80 年代初的 2.238（见图 2），实现了初步的人口转变。但新中国成立 30 年内仍然积累了庞大的人口基数，1979 年人口规模达 9.75 亿人。

2.1980-2000 年：实施计划生育的基本国策。改革开放前，我国人口再生产特征由高出生、高死亡、低增长转变为高出生、低死亡、高增长，在大多数年份，出生率高于 30%，而死亡率由建国初期的 20% 下降至改革开放时的 6.25%。在经历了新中国成立 30 年的人口积累后，诸多学者对人口发展总量进行了预测认为，即使在计划生育政策一直严格实行的前提下，2000 年我国人口数量仍将超过 12 亿人，到 21 世纪 30-40 年代至少要增加

到 15 亿-16 亿人之多<sup>[12]</sup>；若不实行严格的计生政策，20 世纪末我国人口就会达到 15 亿人<sup>[13]</sup>。在 20 世纪 70 年代实行的“晚、稀、少”生育政策下，庞大的人口规模与经济发展目标之间产生剧烈冲突，两种生产严重失衡。我国人口多、耕地少、底子薄<sup>[14]</sup>，生产力发展还满足不了人口众多所带来的粮食紧缺、受教育率低、就业率低等一系列隐患，每年新增加的人口把增加的生产一下子就抵消了<sup>[15]</sup>。而新中国成立初期出生潮中出生的人口在此期间内也即将成为新的生育大军，进一步加剧了人口形势的严峻程度。这些冲突也成为严格实施一孩政策的主要推动力<sup>[16]</sup>。在我国人口过剩、生育过多的背景下，计划生育政策的提出将人口问题同改革开放紧密结合起来，开辟出一条人口与经济社会协调发展的道路。1980 年，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》中明确指出，提倡一对夫妇只生育一个孩子。但在

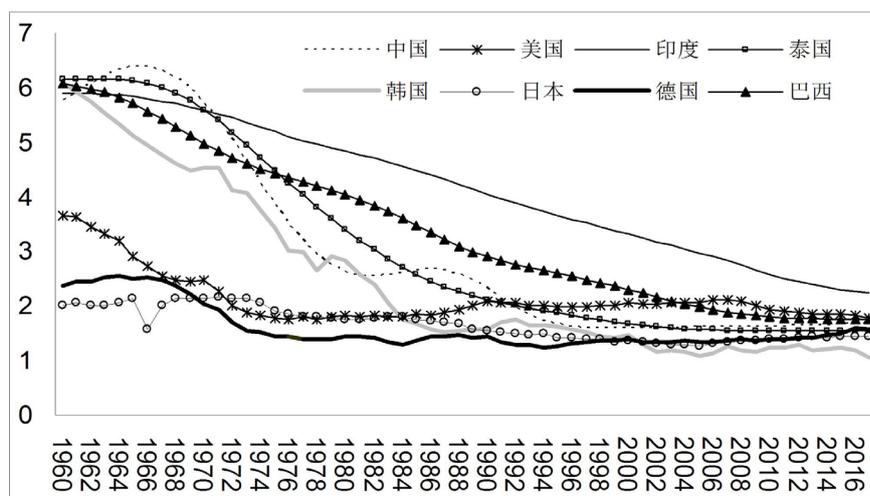


图 2 1959-2017 年总和生育率的国际比较

数据来源：World Bank。

当时的生产力水平和社会保障条件下，一刀切的政策给许多家庭特别是农村家庭带来了生产生活和养老的双重危机，政策推行遇到了前所未有的阻力，过紧的政策反而引起了生育率的反弹。

1984 年，我国对人口政策进行了完善与调整，实行人群差异化，在农村地区实行“一孩半”政策，在少数民族地区依然保持多胎政策。此后，农村地区生育率有补偿性回升，计划生育政策并没有达到预期效果。20 世纪 90 年代，为了确保计划生育政策的顺利实施，不仅在国家层面和地方层面出台了一系列对家庭的奖惩措施，而且基层单位和地方政府进一步加强对计划生育的控制。这一时期，党中央、国务院对生育政策进行了微调和目标变更，“关于加强计划生育工作严格控制人口增长的决定”明确对于符合条件的夫妇允许其生育二胎，同时将 2000 年人口控制目标上调至 13 亿人。此后，我国人口总和生育率开始平稳下降，进入 21 世纪前，有效遏制了人口高速增长趋势。

3.2000 年以后：人口政策转型与完善。自 1978 年严格的一孩政策实施后，我国总和生育率有了大幅下降，从政策实施前的 3 下降至 20 世纪 90 年代的 2.1 以下，之后就一直在低于 2.1 生育更替水平以下的低位运行且不断降低，至 1999 年达到最低值 1.49，创造了人类历史上生育率下降最快的记录。进入 21 世纪后，长期稳定的低生育率减弱了人口增长的惯性，并带来一系列人口问题，如人口老龄化加剧、年轻劳动力

严重短缺等。21 世纪初期，出于对生育率反弹的担忧，“在实现人口再生产类型的转变之后，人口与计划生育工作的主要任务将转向稳定低生育水平，提高出生人口素质。鼓励晚婚晚育，提倡一对夫妻生育一个子女”。<sup>[17]</sup>同时，放宽了对二胎生育条件的表述，允许各地政府进行政策微调。2006 年出台的《关于全面加强人口和计划生育工作统筹解决人口问题的决定》指出，在稳定低生育水平的同时，进入统筹解决人口问题、促进人的全面发展的新阶段<sup>[18]</sup>，丰富了人口政策内容，并将人口政策目标转向为实现人口与经济社会、资源环境协调可持续发展。2013-2015 年，分别出台了“单独二孩”政策和“全面二孩”政策，并在 2016 年实施全面两孩政策。

2000 年后虽然二孩政策的渐

进式放开使总和生育率有了回升趋势，但人口数量涨幅不大。至 2017 年，总和生育率为 1.63，依然低于世代更替水平，人口自然增长率仅为 5.32%。（见图 2）。在全球范围内人口规模较大的国家中，我国已位于生育率队列的后端。

## 二、当代人口发展形势

在计生政策有效控制人口规模的同时，人口环境日趋复杂，许多其他方面的人口问题应运而生，如总和生育率大幅降低、老龄化严重等问题，社会中弥漫着新人口危机爆发的焦虑。

### （一）低生育率

2010 年第六次人口普查数据公布了我国的总和生育率为 1.181，自此，关于我国是否落入了“低生育率陷阱”<sup>①</sup>、我国的人口形势是否已岌岌可危的讨论开始在学界引起热潮。

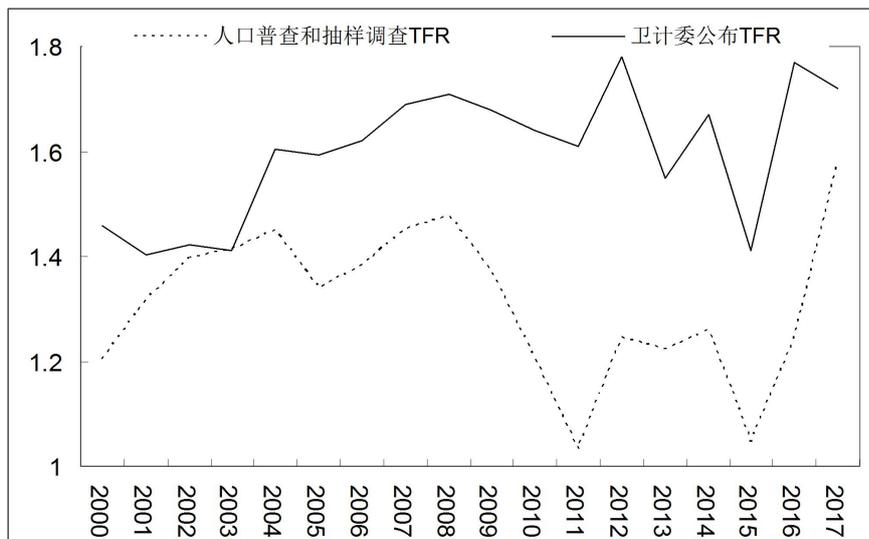


图 3 2000-2017 年总和生育率走势

数据来源：人口普查和抽样调查总和生育率数据为根据《中国人口与就业统计年鉴》计算而得；卫计委公布总和生育率为 2017 年生育调查数据相关结果<sup>②</sup>。

有学者认为,根据低生育率陷阱的安全线划分,我国已陷入此陷阱,这将是“强国大患”<sup>[19]</sup>(见图 3)。有的学者对于统计数据可信度与精确度有所质疑,也有许多研究通过对普查数据中的漏报率进行估计调整估计生育率。

尽管关于是否“低生育率陷阱”的讨论众说纷纭尚无定论,但在上世纪 90 年代我国生育率大幅下降已是不争的事实,总和生育率进入世代更替水平已成为对我国人口形势认知的共识。

在二孩政策放开后,生育高峰期并未如期而至,国人的意愿生育率低于政策生育率<sup>③</sup>,实际生育率又低于意愿生育率,人口缩减态势越来越明显。这也从侧面说明几十年的计划生育政策对人口数量的控制和对优生优育的推动所积累的人口负增长惯性不能完全解释当前我国的低生育率,实际生育率与意愿生育率之间的“生育损耗”更多的是现代化所带来的经济增长、生产方式的变化、家庭生育观念转变、死亡率下降、养育成本与机会成本的变动而导致的生育决策的转变,而对生育率有负面影响的人口学因素影响也在不断强化。自马尔萨斯以来,无论是古典经济增长理论,还是内生经济增长理论,都认为人口规模与经济增长息息相关。根据联合国人口与经济增长数据,总和生育率与 GDP 增长率之间呈现倒 U 型关系。这也与我国实情相吻合。因此,一胎化政策的严格推行在实质上提高了生育率降低的速度,加快了人口转型的进程,加速了老龄化趋势与作用速度,使老龄化这个人口发展过程中的“慢变量”,越来越凸显出“快变量”的特征。

## (二) 老龄化

计划生育作为基本国策,数十年推行改变了我国的人口格局,人口增长速度显著减缓,加快了“少子老龄化”社会到来的速度。当总和生育率低于 2.1 的世代更替水平时,新增人口数量低于上一代人口数量,长期人口总量下降,在总人口中年轻人占比降低,老年人占比升高。上世纪 90 年代,我国的总和生育率降至 2.1 以下,且一直维持低生育率走势(见图 2)。根据国际社会判定标准<sup>④</sup>,我国在 2000 年左右开始进入老龄化社会,2018 年 65 岁及以上人口在总人口中比重为 11.94%,已接近老龄社会门槛(见图 4)。根据预测,2026 年我国老年人口比重将超过 14%,正式进入老龄社会,2060 年将达到老年人口规模的峰值。另外,由于医疗条件的提高与平均寿命的上升,高龄老人比重预计在 2025 年增加至 2860 万人,占比 2%;到 2050 年,将暴增至 1.08 亿人,占比 8%<sup>[20]</sup>。我国将成为世界上老龄

化程度最高的国家之一<sup>[21]</sup>。

目前,关于老龄化问题的担忧主要有以下几个方面。

1. 劳动力锐减,用工成本上升。20 世纪五六十年代,第一次生育高峰期出生的人口在 70 年代和 80 年代中进入劳动力市场,巨大的劳动力资源带来的人口红利推动了当时经济的快速增长,这部分人口在如今即将或已经退休。然而,在第一次生育高峰之后,特别是在 90 年代,计划生育政策降低了人口出生率;而与出生率变化相比,劳动力数量变动有明显的滞后性。在如今劳动力市场上,新劳动力供给不足以弥补旧劳动力退休所造成的需求缺口,劳动力总量降低,对劳动密集型行业造成负面影响。

2. 社会养老负担重,劳动力供给脆弱。在图 5 中,呈现了抚养比随时间的变化趋势,其中,2019-2100 年抚养比数据为联合国 World Population Prospect 2019 年报告中的预测值。以 2015 年为转折点,在跨越两个世纪的 150 年

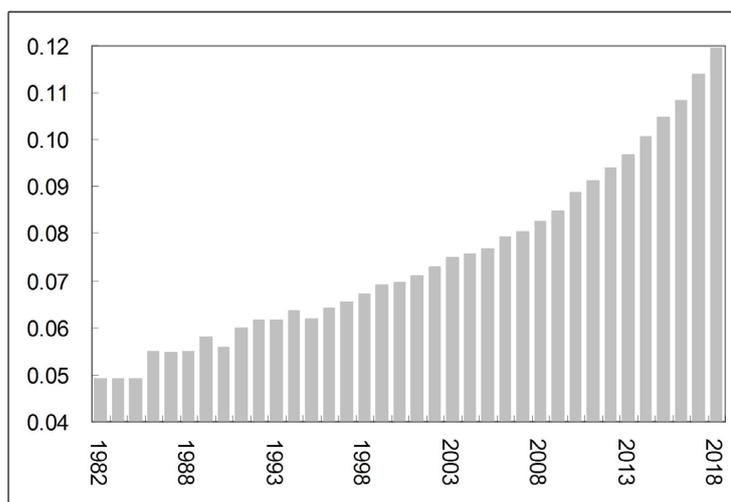


图 4 1982-2018 年老龄化程度变化趋势

数据来源:各年份统计年鉴。

内,社会总抚养比呈现倒U型趋势。此前,社会总抚养比的下降主要是由少儿抚养比(14岁以下人口与15-64岁人口比值)的下降解释,2015年后总抚养比与老年抚养比的走势几近同步。在转折点之前,由于计划生育政策限制了家庭子女个数,单个劳动力所需要抚养的少儿数下降。而在上世纪婴儿潮中出生的人口即将或已经进入退休年龄,一方面,逐渐增加了老年人数量,造成老年抚养比的快速上升;另一方面,在这部分人口退出劳动市场的同时,新劳动力以计划生育时期出生的独生子女为主,二者数量和规模上存在着较大的差异,劳动力规模不断萎缩,降低了劳动力供给结构的坚固性。

3. 未富先老。我国人口老龄化的一个显著特征是未富先老,即在我国还不富裕、人均GDP或人均收入水平还不高的情况下,

老年人口比重就达到了较高的程度且提前进入了老龄化社会,其实质是人口老龄化进程与经济社会发展进程的不相匹配。若与其他同发展水平的国家相比,我国的老龄化程度较高,而与同等老龄化程度的国家相比,我国的人均GDP则较低。

上述几个方面的负面影响确实存在,且在短期内有一定的影响,但不能据此判定当前我国已经进入了新的人口危机时代。人口老龄化是生育率下降和寿命延长的结果,尽管在时间上存在滞后性,但在过程上却存在必然性。在步入老龄化社会的初期,虽然低生育率与低龄退休制度导致劳动力数量难以在短時間內回升至供求均衡水平,而渐进式退休政策的推行,充分释放了老年劳动力红利,将对劳动力市场有强力补充作用。随着我国产业结构转型、技术进步,劳动密集型

产业将释放大量劳动力,资本密集型产业与技术密集型产业的发展对劳动力的需求也会大幅下降。在农村地区存在的大量隐性与非显性劳动力,也将成为劳动力市场的后备军。对于未来的新增劳动力,生育率的降低固然会影响未来新劳动力的增加,然而在少年儿童总量下降的同时,目前我国还有大约1亿的流动儿童与留守儿童存在教育缺口,未来劳动力供给是否充足并不直接与生育率挂钩。对于隐性的流动儿童和留守儿童人口红利的挖掘,即他们能否接受良好的教育,决定了我国未来的劳动力人口质量,也决定了未来我国在国际产业链中的地位。另外,根据联合国世界人口展望(World Population Prospect)的报告,本世纪上半叶我国劳动力总量相对充足。可以预见,劳动力供给危机并不存在,不会出现劳动力数量上的绝对短缺。

### 三、新时代人口政策建议

新时代,需要在更深层次上转变发展理念与思维模式,构建多层次、多维度的人口政策体系,主动适应和处置未来更加复杂的人口问题,探索人口发展道路,实现人口长期均衡发展,促进人的全面发展。

#### (一) 加强战略研究, 重构人口政策

人口与经济社会、资源环境的协调发展是改革开放进程与现代化建设推进中需要解决的根本性问题之一。人的全面发展既是社会主义现代化建设的出发点,也是最终落脚点。人口的各项指标,如数量、结构、质量等,不仅为经济社会发展提供了禀赋条

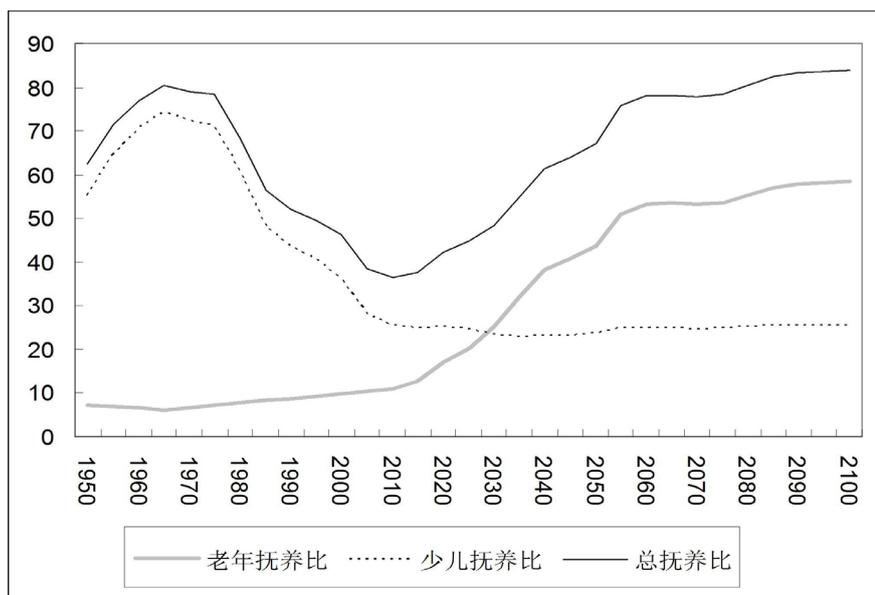


图5 1950-2100年抚养比变化趋势(预测)

数据来源: World Population Prospect 2019。

件,而且是衡量发展成果的标准与目标。

当前,我国处于人口深度转型期,人口形势复杂多变,人口增速稳定在低水平,人口再生产类型基本完成转变,人口规模和人口结构呈现出了新的发展趋势和特点。对于我国的人口问题,需要立足现实,紧跟人口发展趋势,进行反思性研究与理论重构,认清阶段性问题重点,遵循人口发展的规律,在国情和时代背景下制定适宜的人口政策,用更完善的技术手段分析客观事实和经验数据,提高发展形势预判的有效性、科学性和前瞻性。人口再生产需要长期规划,在制定新时代人口政策时,要具有前瞻性与综合性,以人的全面发展统筹解决人口矛盾,在可持续发展大框架内综合治理人口问题,避免人口研究的单一和脱节,为经济社会、资源环境的协调可持续发展创造良好的人口环境。

## (二) 调整战略布局,挖掘人口红利

人口政策不只包括人口数量调控政策,提高人口素质、促进人的全面发展更是人口政策的核心内容。当前,我国已越过刘易斯拐点和人口红利拐点,人口转变进程逐步深入,我国人口竞争优势与比较优势逐步从劳动力数量和低用人成本优势,转变为人口质量优势和人口效率优势。在制定人口政策时,应从更深层次上理解其对于发挥我国人口比较优势的意义,不断推进我国人口政策的改革和未来人口发展战略的调整,使人口政策回归常态<sup>[22]</sup>,将人口发展战略调控的重心从调控生育率转变到综合调控人口质量、人口结构上来,构建涵盖

生育、教育、养老与提高人力资本存量的全方位、多层次的发展战略,实现数量型人口红利向质量型人口红利的转变。

一方面,收获人力资源红利。改革开放以来,我国人口综合素质的普遍提升为收获人力资本红利奠定了坚实基础。在经济新常态下,收获人力资源红利,还需从以下几方面作出努力。首先,合理分配教育资源,促进教育均等化,加大对农村地区和欠发达地区儿童以及流动儿童、留守儿童的教育支持,保障进城务工人员子女平等的受教育权。其次,推动高等教育高质量发展,在扩大教育规模的同时,注重教育质量,切实提高高质量劳动力的供给。再次,加快户籍制度改革,加快非本地户籍转化为本地市民的过程,或者将与户籍身份挂钩的公共服务权利逐渐覆盖到非户籍人口,为优质劳动力发挥作用提供更好地平台。最后,着力推动产业结构和就业结构的转型,加大劳动力的知识再生产与技能培训,积累优质人力资本,提高劳动生产率。

另一方面,激活老年人口红利。作为我国人口结构中比重不断上升的群体,老龄人口群体蕴藏着巨大的老龄红利,极具可利用价值。首先,加快养老保险体系的改革与完善,调整养老金政策结构,加快金融体制机制创新,探寻养老金保值增值的有效途径,解决养老资金缺口问题。其次,大力发展“银色经济”,细分老年消费市场,开发老龄人口消费潜力,积极支持、引导和鼓励企业发展银色经济产业,发展新的经济增长点。再次,继续推进渐进式退休制度,提高低龄老年人就业率,挖掘老年人发展潜力,

用好老年人丰富的经验与技能,引导老龄人口再社会化。

## (三) 完善配套体系,反哺社会生育

“单独二孩”和“全面二孩”政策虽然在短期内对于二孩出生率有明显的提振,但实际生育率低于政策生育率,且从中长期看,二孩政策效果有限。强生育控制、低生育意愿和高生育成本等经济社会变化成为二孩生育率低于预期的关键因素,如职场竞争压力大、女性生育的机会成本提高、养育子女需付出的教育住房医疗等成本的上升、独生子女家庭抚养负担重等,必须进一步完善人口政策,实现人口长期均衡发展。同时,完善配套政策,构建鼓励生育的积极的社会环境和制度体系,逐步形成国家、社会、制度三位一体的支持体系,让民众生得起、生得下、养得起。

首先,国家应将生育决定权回归至家庭层面,真正实现生育自主,避免过度干预地鼓励生育。

其次,在调整人口政策时,应更多地关注人口政策的最终落脚点,即为人民提供良好的生育服务,保障人口的生殖健康、母婴健康,加强对婴幼儿的抚育、对青少年的教育和知识传播。人口政策导向应更多地向服务政策倾斜,降低生育成本,实现社会对家庭的反哺,做好与生育相关的生、育、教三方面的制度安排政策,完善生育医疗保健服务体制,健全就业、住房、社会保障、幼托服务、教育等配套政策,以优质高效的生育服务缓解生活负担、养育成本、教育成本、医疗费用等生养顾虑,减轻家庭压力,营造生育友好氛围,提高育龄夫妇生育意愿,释放生育潜力,同时,

减轻老年人的跨代抚育负担，释放低龄老年人劳动力与储蓄。

再次，缩小城乡差距、地区差距和贫富差距，实现公共服务均等化，均衡地区之间和城乡之间的公共资源配置，以“保障性财政”的公共财政形式加强对老龄人口社

会保障的支持力度，平衡城乡养老、地区养老之间的差距。同时，应构建不同生命阶段的养老资源积累制度，积累社会养老财富，实现自我养老与社会养老并举，减轻社会养老负担，实现代际可持续发展。

最后，在政策的制定过程中，

应适度向计划生育家庭倾斜，关注计生家庭的养老、医疗、社会保障等问题，做好政策衔接，提供完善的后续服务，减轻育龄夫妇的抚养压力。□

注释：

- ① “低生育率陷阱”是 Lutz 和 Skirbekk 在 2005 年提出的，他们认为政策与生育水平的非线性反馈机制，当总和生育率低于 1.5 这个“分水岭”时，就会出现低生育自我强化而难以逆转，形成“陷阱”<sup>[23]</sup>。
- ② 在图 3 卫计委 TFR 数据中，2017 年生育调查覆盖年份为 2006-2016 年，图中所用 2000-2005 年及 2017 年数据参考了刘金菊 (2019) 的研究结果，由生育调查原始样本数据进行推算而得<sup>[24]</sup>。
- ③ 2017 年卫计委进行的全国生育状况抽样调查（下称生育调查）结果显示，育龄妇女平均理想子女数为 1.96 个<sup>[25]</sup>，2013 年全国 29 个省市生育意愿抽样调查数据结果显示平均理想子女数为 1.93 个<sup>[26]</sup>，均低于政策生育率。
- ④ 进入老龄化社会 (aging society) 的标志为社会中 65 岁及以上人口占比超过 7%，进入老龄社会 (aged society) 的标志为该比例超过 14%，若超过 21%，则进入超老龄化社会。

参考文献：

- [1] 魁奈著. 魁奈经济著作选集 [M]. 北京: 高等教育出版社, 1984.
- [2] 陶霞飞. 人口政策与生育率的关系研究——基于国际比较视角 [J]. 西北人口, 2019, 40(5): 80-93.
- [3] 王广州. 新中国 70 年: 人口年龄结构变化与老龄化发展趋势 [J]. 中国人口科学, 2019(3): 2-15, 126.
- [4] 恩格斯. 家庭、私有制和国家的起源 [M]. 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局译. 北京: 人民出版社, 1972.
- [5] 毛泽东. 毛泽东选集第四卷 [M]. 北京: 人民出版社, 1991.
- [6] 中共中央文献研究室. 建国以来毛泽东文稿 [M]. 北京: 中央文献出版社, 1992.
- [7] 若水. 人口与人手 [N]. 人民日报, 1959-04-15.
- [8] 马寅初. 新人口论 [M]. 长春: 吉林人民出版社, 1997.
- [9] 毛泽东. 毛泽东选集第四卷 [M]. 北京: 人民出版社, 1991.
- [10] 周恩来. 第一个五年建设计划的基本任务 [A]. 彭佩云. 中国计划生育全书 [M]. 北京: 中国人口出版社, 1997.
- [11] 杨发祥. 当代中国计划生育史研究 [D]. 杭州: 浙江大学, 2004.
- [12] 冯立天, 马瀛通. 论邓小平人口思想的三个组成部分 [J]. 人口与经济, 1997(3).
- [13] 邓小平. 邓小平文选 (第 2 卷) [M]. 北京: 人民出版社, 1994.
- [14] 邓小平. 邓小平文选 (1975-1982 年) [M]. 北京: 人民出版社, 1983.
- [15] 施炎坤. 学习邓小平人口思想的若干认识与思考 [J]. 福建理论学习, 2004(6): 30-32.
- [16] Hesketh Therese, LU li, XING Zhuwei. The effect of china's one-child family policy after 25 years [J]. New England Journal of Medicine, 2005, 353(11): 1171-1176.
- [17] 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]. 2000-03-02.
- [18] 中共中央, 国务院. 关于全面加强人口和计划生育工作统筹解决人口问题的决定 [Z]. 2006-12-17.
- [19] 穆光宗. 超低生育率陷阱是“强国大患” [J]. 新华月报, 2012: 49-49.
- [20] 赵玉峰, 杨宜勇. 我国中长期人口发展趋势及潜在风险 [J]. 宏观经济管理, 2019(8): 11-17, 24.
- [21] 人民网. 积极应对人口老龄化战略研讨会 [EB/OL]. <http://www.society.people.com.cn/GB/140459/187680/345844/>, 2012-07-01.
- [22] 任远. 中国后人口转变时期的人口战略转型 [J]. 南京社会科学, 2017(1): 71-77.
- [23] Wolfgang Lutz, Vegard Skirbekk. Policies addressing the tempo effect in low-fertility countries [J]. Popul Dev Rev, 2005.
- [24] 刘金菊, 陈卫. 中国的生育率滴在何处? [J]. 人口与经济, 2019(6): 70-81.
- [25] 贺丹, 张许颖, 庄亚儿, 等. 2006-2016 年中国生育报告——基于 2017 年全国生育状况抽样调查数据分析 [J]. 人口研究, 2018, 42(6): 35-45.
- [26] 庄亚儿, 姜玉, 王志理, 等. 当前我国城乡居民的生育意愿——基于 2013 年全国生育医院调查 [J]. 人口研究, 2014, 38(3): 3-13.

【基金项目】国家社会科学基金一般项目“精准扶贫背景下中国劳动力流动的减贫效应与政策研究” (18BJL124)；北京大学经济学院中青年教师科研种子基金资助课题

【作者信息】张越，北京大学经济学院；陈丹，南京审计大学经济学院