

“单独二孩”政策的人口红利效应分析

——以湖北省为例

杨云彦^{1,2} 向华丽^{1,2} 黄瑞芹³

(1.中南财经政法大学 公共管理学院,湖北 武汉 430073; 2.湖北省人口与发展研究中心,湖北 武汉 430073;
3.中南民族大学 公共管理学院,湖北 武汉 430074)

摘要:“单独二孩”政策广受社会关注,其中一个重要原因就是社会普遍认为其可以延长人口红利的持续期。本文基于人口红利的三维分析框架,结合湖北省实施“单独二孩”政策的情况,首先从理论上分析了“单独二孩”政策对人口红利的影响机理,然后基于湖北省人口发展的实际情况和未来30年人口发展的预测结果,评估了“单独二孩”政策的人口红利影响。基本结论是:“单独二孩”政策对人口数量红利效应较小,但是对人口结构红利会产生积极作用,同时可持续深化人口素质红利。要继续有效实现和收获人口结构红利和人口素质红利,应尽快实现全民公共服务均等化以及对现有劳动力进行人力资源的二次开发。

关键词:“单独二孩”政策;人口红利;三维人口红利;总和生育率;计划生育

中图分类号:C924.21 **文献标识码:**A **文章编号:**1003-5230(2014)05-0003-06

一、引言

为促进人口长期均衡发展,2013年11月15日中共十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中提出“坚持计划生育的基本国策,启动一方是独生子女的夫妇可生育两个孩子”的政策,即“单独二孩”政策。调整生育政策是适应人口形势变化、促进人口与经济社会协调发展的必然要求,它有利于减缓人口老龄化步伐、缓解出生人口性别比失调等问题,有利于改善人口生态和抵御家庭风险。从人口自身发展规律看,生育水平过高或过低都不利于经济社会的协调发展和人口自身发展。此外,随着我国经济社会发展,工业化和城镇化的加速,以及多年来计划生育工作打下的基础,居民的生育观念已经发生很大变化,调整生育政策的主客观条件已具备。

截至2014年6月30日,除新疆和西藏外,其他29个省市区已先后启动了“单独二孩”政策。伴

收稿日期:2014-08-10

基金项目:国家社会科学基金重大项目“完善人口和计划生育利益导向政策体系研究”(11&·ZD038)

作者简介:杨云彦(1963—),男,湖北天门人,中南财经政法大学公共管理学院,湖北省人口与发展研究中心教授,博士生导师;

向华丽(1977—),女,湖北公安人,中南财经政法大学公共管理学院,湖北省人口与发展研究中心副教授;

黄瑞芹(1978—),女,河南濮阳人,中南民族大学公共管理学院副教授。

随“单独二孩”政策放开,此次生育政策调整的效应如何便成为一个迫切需要回答的问题。具体包括两个层面的问题,一是政策放开的直接效应,即符合政策的人群中哪些人会选择再生育、会在什么时间生育、二孩的性别比如何等。二是政策放开可能存在的一些不可控因素和风险评估,比如是否会出现生育堆积、是否对公共服务资源产生冲击等。从长远看,也自然引申出此次生育政策调整是否到位的讨论,即进一步完善生育政策的时间表问题等。从现实来看,“单独二孩”政策放开后尚无针对符合该政策居民生育意愿的大规模调查,难以支撑针对此次生育政策调整的效应和风险评估,也不能回答以上问题。

湖北省于2014年3月底正式实施“单独二孩”政策。根据事前调查测算,全省符合条件的“单独二孩”家庭共62.94万个。截止到2014年5月31日,申请二孩生育10958人,占符合条件人口的1.74%,已领证6920人,已生育3852人,从政策实施的情况来看,大部分政策范围内的生育对象还处在观望状态,没有出现“抢生”的态势,预计对全省人口出生和人口增长不会产生显著性的影响。

为更好掌握“单独二孩”政策放开后居民的生育意愿与生育行为情况,优化生育服务和进一步完善生育政策,作为国家社会科学基金重大项目“完善人口和计划生育利益导向政策体系研究”的一个组成部分,课题组于2014年6月开展了湖北省符合“单独二孩”政策家庭生育意愿与生育行为抽样调查。结合这些数据,我们拟对“单独二孩”政策实施后的人口形势进行系统的分析。

“单独二孩”政策的出台广受社会关注,其中一个重要原因就是社会普遍认为其可以延长人口红利的持续期。早在20世纪90年代后期,我国局部地区出现“民工荒”现象,并有不断蔓延的趋势。由此引发社会各界对“人口红利”消失的担忧。“单独二孩”政策的出台,也承载有延长人口红利持续期的期待,但“单独二孩”政策能对人口红利产生多大程度的影响,以及我们如何全面理解人口红利的内涵,从而更好地逐步完善生育政策,则需要结合实际情况予以分析。

二、人口红利的理论分析框架

(一)三维人口红利

根据学界对人口红利的界定,人口红利首先是与生育率密切相关的,在人口红利期,儿童数量显著减少、出生婴儿死亡率下降使得总和生育率降低。然而,总和生育率下降并不是立竿见影的,一般要滞后一代。但是,收获人口红利是有条件的,其必要条件是有利的人口结构,即生产性人口多,供养人口少^{[1][2]}。从时间上分析,有学者指出中国目前人口红利的形成或产生是建立在20世纪50~60年代人口的快速增长与20世纪70年代以来人口控制取得巨大成效的基础之上的^[3],并据此认为,我国的人口红利在很大程度上得益于人口生育政策的宏观调控。也有一些学者根据有利的人口结构来判断我国人口红利开始时间和结束时间。陈友华基于瑞典1957年生命表构建标准人口从而作为人口红利判别标准,指出我国于1990年进入人口红利期,2030年人口红利期结束^[3]。沈君丽应用新中国成立以来至2001年的人口年龄结构数据分析,指出我国人口红利窗口在1971年逐步开启,到2001年保持进一步打开趋势;并基于人口预测结果指出2015年开始人口红利窗口将逐渐关闭^[4]。从人口红利开始时间和结束时间,我们可以看出人口红利期与人口政策变动时间大致同步。人口政策使我国在未满足一定经济发展水平的条件下尽早进入人口红利期,渐进的人口政策调整又使得人口红利期在一定程度上得到了延长。

根据我国人口预测结果,有利的人口年龄结构将会持续到2015年左右。当前我们应如何更好地收获人口红利或者延长人口红利呢?有学者将“两头小,中间大”人口结构时期、家庭支出少储蓄高带来的红利称为“第一次人口红利”;将在人口趋于老化的情况下,个人或家庭未雨绸缪可以形成一个新的储蓄来源,从而获得的红利称为“第二次人口红利”^[5]。蔡昉指出通过教育深化提高劳动生产率,通过养老保障制度安排创造新的储蓄源泉,通过劳动力市场制度安排扩展人口老龄时期的劳动力资源和人力资本存量等来获得第二次人口红利^[1]。沈君丽根据城乡人口红利的差异,指出兑现人口红利的途径是将农村的剩余劳动力资源转移到城镇,实现城市经济的再次快速增长^[4]。我国目前正处于

第一次人口红利末期和第二次人口红利期初期,在此期间,人口生育政策渐进调整如何延长第一次人口红利,或者助力于第二次人口红利,加快农村劳动力的转移如何有助于第一次人口红利更好发挥等问题是当前人口问题研究的重点内容。

综合人口红利的相关定义及其内涵研究^{[6][7][8]},本文认为从人口数量、结构和素质三个维度来研究人口红利更为全面准确,我们称之为三维人口红利理论,以其作为一个结构分析框架。

首先是人口数量红利,在过去很长一段时间,学术界对人口与经济增长关系的研究集中于人口总量变化或劳动力总量的变化方面,认为中国人力资源丰富带来的制造业低成本优势,是实现中国经济增长奇迹的关键。我们将其定义为人口数量红利。随后的研究逐渐扩展到人口年龄结构变化对经济增长的影响效应,即学术界所界定的第一人口红利,即人口转变过程中形成的总人口“中间大,两头小”的结构,这时劳动力占总人口比重相对较高,劳动力供给充裕,而劳动力人均负担比较低,从而有利于社会经济的快速发展;而在比重较大的劳动力人口队列进入老龄化阶段后,还会形成高水平的国民储蓄率和资本供给,对经济增长也有明显的推动作用。从本质上看,后者是人口数量红利的延伸。

人口结构红利主要是指城镇化和农业劳动力非农化过程所释放出来的红利。城镇化是扩大内需的最大潜力^[9]。城镇居民与进城农民工及其家属之间在生产生活条件上存在差异,加快城镇化、促进城乡协调发展是扩大内需的一大源泉。我们将实现全民公共服务均等化、消除我国城乡二元结构差异所产生的红利定义为人口结构红利,也是今后一二十年需要收获的人口红利。农村劳动力从农村进入城市,不仅仅提高了劳动生产率,而且还会深化劳动力分工,提高劳动力与物质资本的配置效率。这本身也是人口结构红利的一种释放。

人口素质红利是指人口受教育程度提高和综合素质提升产生的红利。在人口机遇期并不一定可以收获人口红利,因为只有具备了相应的比较合理的经济结构和比较高的人口质量、技术水平才能把“人口机遇”转化为“人口红利”。人力资本存量的增加意味着形成一个更具有报酬递增性质、更加可持续的经济增长源泉^[10]。我们将因现存人口健康状况的改善、文化程度的提高、技能水平的提升,对经济增长促进作用,界定为人口素质红利。我国的计划生育工作使得出生率下降、妇女更健康、家庭经济压力减轻,父母也会投资更多资源给每个孩子,孩子得到更好的教育和更好的健康状况。这些孩子正进入或已进入社会,成为国家的栋梁,他们具有比前几代人更优越的综合素质,正成为我国的人口素质红利。

在人口数量红利逐渐消退的今天,要继续有效实现和收获人口结构和素质红利,必须尽快实现全民公共服务均等化以及对现有劳动力进行人力资源的二次开发。这不仅是经济发展的动力,也是人口发展的基本要求。

(二)“单独二孩”政策对人口红利的影响机制

据国家卫生计生委统计,目前我国符合“单独二孩”政策条件的夫妇一共有 1 100 多万对,并将持续增加。2013 年,全国 29 个省区市的生育意愿调查显示,约有 80%的家庭希望生育两个孩子。现有一个孩子的单独家庭,希望生育第二个孩子的比例约为 60%。因此“单独二孩”政策的放开,将在 20 年后为我国提供一支不小的劳动力大军,将延伸人口数量红利。

人口结构红利与人口素质红利在我国现阶段是一种共生效应。根据“单独二孩”政策实施前的生育政策,单独家庭更多的是在城镇,因此“单独二孩”政策的实施将持续为城镇增加人口,提高城镇化水平。“单独二孩”政策的实施,能够缓解城乡生育政策差异,促进农民工市民化,加快城镇化进程。城镇化的发展会带来一系列的人口结构红利效应。大量富余的农村劳动力转移到城镇,能够创造新的消费需求,促进第二和第三产业发展,这样就能够带动产业结构、产品结构和就业结构的调整,实现资源的优化配置;同时使得农业劳动生产率提高成为可能,在以上基础上优化城乡结构,推进城乡一体化。因此,“单独二孩”政策的实施能够促进人口结构红利的收获。

在城镇中,人力资本积累、经济条件和社会发展水平均优于农村,城镇家庭子女在成长、教育、技能等方面获得更多的优势。人口结构红利实现的同时对人口素质红利提出了需求并创造了条件,更

多人口集聚于城镇,使得单独家庭生育的二孩更多成长于城镇,因此,这一批“二孩”在健康和教育上会获得更好的资源,他们将成为未来高素质的劳动力。“单独二孩”政策的实施将持续为城镇增加高素质劳动力,提高劳动生产率,有利于增强人口素质红利效应。

三、“单独二孩”政策对人口红利的影响效应评估——以湖北省为例

基于上述理论分析,“单独二孩”政策的实施,将在数量、结构及素质等三个维度上对人口红利产生积极影响。湖北省具备经济发展的众多有利条件:区位优势、人力资源丰富、技术人才充足等,但是,湖北省并未能收获现有的人口红利,实现经济的快速发展。在开放经济条件下,劳动力流动日益频繁,区域人口红利也会随之在区域间转移。从人口红利角度看,当前湖北省正处在人力资源的“黄金十年”期间,需要采取有效措施来“收获”现有的人口红利,否则这一劳动力和人才资源红利就会被其他区域所吸纳和消化。以下将以湖北省人口发展现状及未来30年人口发展预测结果,对“单独二孩”政策对人口红利三个维度的影响效应进行评估。

(一)“单独二孩”政策家庭基本特征、生育意愿和生育行为^①

我们从湖北省全员数据库中提取了湖北省所有符合“单独二孩”政策的家庭数据,共计370548户。通过统计分析,我们发现这些家庭具有以下特征:(1)超过三分之二的家庭在城市,农村相对较少;(2)单独夫妇中女方年龄集中于30岁以下;(3)城市单独夫妇中女方学历以高中及以上为主,农村以初中及以下为主;(4)单独夫妇以非迁移人口为主;(5)城市符合“单独二孩”政策家庭一孩性别比基本正常,农村单独家庭一孩性别比偏高。

据2013年11月15日到2014年7月1日之间湖北省已生育二孩的单独家庭的调查数据,我们归纳了这些家庭的主要特征是:(1)以城市家庭为主;(2)这些家庭并非以男孩为二孩生育目标;(3)单独夫妇中城市女方年龄分布相对集中,主要在26~35岁之间,而农村相对分散;(4)单独夫妇中城市女方教育程度高于农村,且城市以高中文化为主,农村以初中为主。已生育二胎的单独家庭基本特征与全省单独家庭基本特征一致,从某种意义上来说,这些家庭反映了“单独二孩”家庭的生育行为,表明“单独二孩”政策的实施,将为城市带来持续增长的人口。从单独夫妇中女方的年龄和教育程度来看,在一定程度上保证了即将出生的二孩在健康和教育上得到更好的照顾。因此,“单独二孩”政策的实施,有利于人口素质红利的发挥。

基于湖北省符合“单独二孩”政策家庭生育意愿的调查数据,通过统计分析可以发现以下现象:(1)农村单独家庭二孩出生意愿高于城市单独家庭,但计划生育二孩的时间安排没有城市家庭迫切;(2)就业迁移降低了城乡家庭的二孩生育意愿和男孩偏好;(3)从二孩生育意愿看,不论城乡,一孩为女孩的家庭想要二孩的比例均高于一孩为男孩的家庭,在农村表现更加突出;(4)从二孩性别偏好看,不论城乡,一孩为男孩的家庭更愿意二孩是女孩。一孩为女孩的城市家庭在二孩性别偏好上不明显。从单独家庭的二孩出生意愿、二孩计划生育时间来看,“单独二孩”政策放开后,对湖北省的人口数量红利影响效应较小;但从二孩期望性别来看,可以发现湖北省居民的男孩偏好随着城镇化水平的提高在弱化,这有利于出生人口性别比恢复正常水平,促进人口的均衡发展。

(二)“单独二孩”政策对人口数量红利的影响效应分析

根据湖北省数据预测结果,2014年放开“单独二孩”政策,湖北省常住人口总量将有所增长,在2020年将比“单独二孩”未实施的计生政策下增加84.92万人。新增生育潜能的增加将使户籍人口在短期内有一个集中释放期,这在一定程度上会弥补人口机械外迁的缺口。湖北省常住人口总量仍会在未来20年呈小幅正增长态势。从图1来看,“单独二孩”政策实施后,只有到2029年才能在一定程度上补充了劳动力人口。从2026年开始,每年退出劳动力人口将远多于新进入劳动力人口,每年平均约多出36万人口。在各年龄段人口比重方面,未来30年,“单独二孩”政策的实施基本不能改变湖北省人口的年龄结构,即:劳动力人口与少儿人口的比例持续降低,老年人口比重持续增加。但利好的趋势是,在“单独二孩”实施以后,老龄化快速加剧(并不表示老龄化将缓解)的势头将得到一定程

度的遏制。因此,湖北省“单独二胎”政策的实施只是在一定程度上有利于人口数量红利效应的发挥。

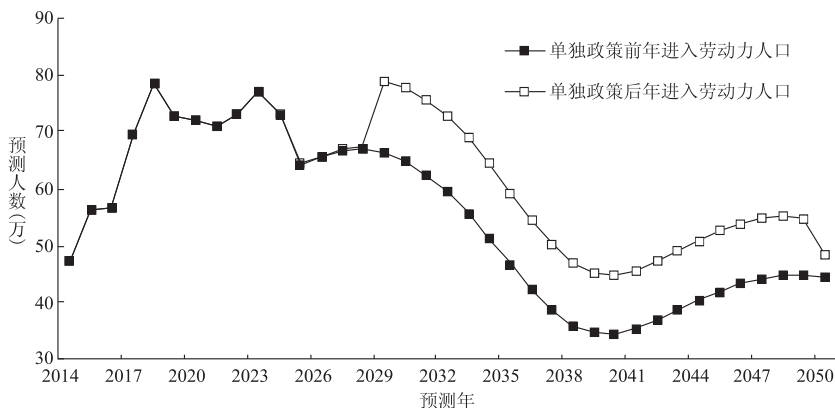


图1 两种政策下每年进入劳动年龄人口预测结果

(三)“单独二胎”政策对人口结构红利的影响效应分析

2013年末,湖北省常住人口5799万人(指常住本省半年以上人口),其中城镇3161.03万人,城镇化率达到54.51%,稍高于全国平均水平53.73%。但是远低于东部沿海省份的城镇化率,如2010年广东省的63.4%和浙江省的59%。湖北省城镇体系发育还不健全,相比湖北省工业化和非农化水平,以及“建成支点、走在前列”的战略定位,加快湖北省城镇化建设,释放人口结构红利的潜力巨大。

从预测结果来看,城乡劳动力发展趋势有一定差异。农村劳动力人口数量一直呈现递减趋势;城镇劳动力人口呈现倒U型发展,在2025~2032年位于高峰期,之前快速增长,之后则锐减。根据“单独二胎”未实施的人口政策下的预测结果,城乡劳动力人口发展趋势有很大的差异(见图2)。城镇劳动力人口比重一直呈现递减趋势,但数量呈现倒U型发展。随着城镇化进程的加快,2025年之前,城镇劳动力人口几乎以线性的速度增长;随着少儿人口的减少,退出劳动力人口快速增加,2032年,城镇劳动力人口几乎以线性速度递减。农村劳动力人口数量则一直呈现递减趋势,但其比重在2024~2030年有一个高峰期,之后则迅速递减。

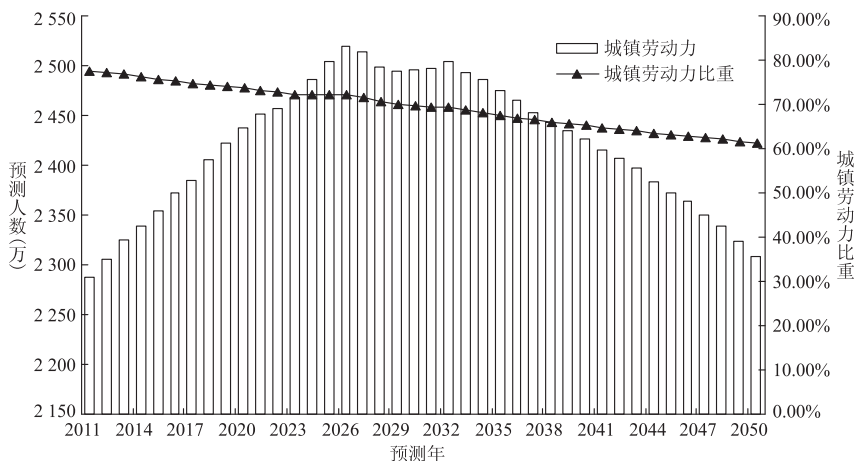


图2 单独政策未放开情况下城镇劳动力人口预测结果

根据放开“单独二胎”政策下的预测结果,与未放开“单独二胎”政策下的预测结果具有一致性,但在2030年左右城镇劳动力人口在数量上有较大幅度的增加,但总趋势没有很大变化。从图3可知,放开“单独二胎”政策,使得城镇劳动力人口在2035年达到峰值,之后则锐减;从数量来看,在2030~2050年,放开“单独二胎”政策比未放开“单独二胎”政策每年平均多出近100万城镇劳动力人口。

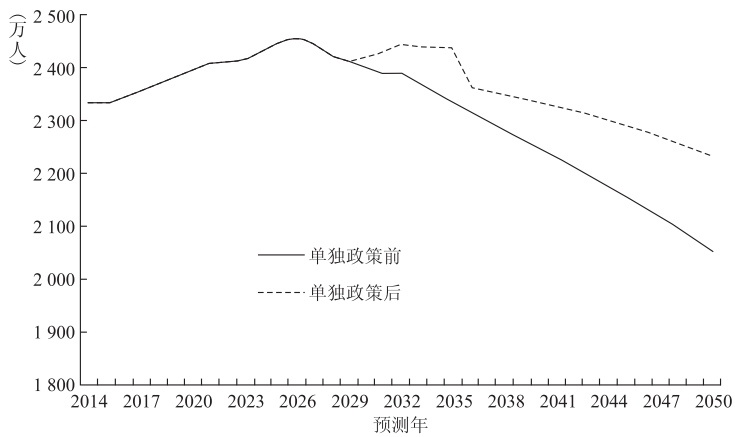


图3 两种政策下城镇劳动力人口预测结果

(四)“单独二孩”政策对人口素质红利的影响效应分析

据第六次人口普查数据显示,湖北省常住人口中,具有大学(指大专及以上)文化程度的人口为545.63万人;具有高中(含中专)文化程度的人口为950.23万人;具有初中文化程度的人口为2267.62万人;具有小学文化程度的人口为1309.10万人(以上各种受教育程度的人包括各类学校的毕业生、肄业生和在校生)。与2000年第五次全国人口普查相比,每10万人中具有大学文化程度的由3898人上升为9533人;具有高中文化程度的由1.26万人上升为1.66万人;具有初中文化程度的由3.43万人上升为3.96万人;具有小学文化程度的由3.54万人下降为2.29万人。

从2000年到2010年,每10万人中高中及以上文化水平人口从16.49%增长到了26.14%,年增长率接近1%。未来随着父母辈的文化水平的提高及各行各业机械化、自动化水平对劳动力素质要求的进一步提高,会促进对子女进行高水平的文化教育,使得高素质人口增长比率更大。“单独二孩”政策放开与未放开对比,可以发现2035年“单独二孩”政策放开下高中及以上文化水平人口多出未放开政策下高中及以上文化水平人口约200万。

四、结论

实证分析表明“单独二孩”政策的实施,将在人口数量、人口结构及人口素质三个维度上对人口红利产生积极影响。“单独二孩”政策实施以后,其对人口数量红利效应较小,但是对人口结构红利会产生一定影响,对人口素质红利效应影响明显。我国需进一步完善生育政策,将人口红利的挖掘从人口数量红利转向人口结构红利与人口素质红利上来,从而稳定乃至促进人口红利收获。

湖北省未来30年在劳动力供给及人口红利变化方面面临的突出问题主要表现在:一是人口“数量红利”丰沛但呈流失态势,湖北省平均每年增加流出人口52万人,常住人口总量在下降;二是人口“结构红利”明显但尚待释放,湖北省劳动年龄人口在2009年达到峰值,之后开始下降,老龄化程度逐渐加深;三是即使放开“单独二孩”政策也只能在一定程度上缓解未来劳动力缺口,但不改变人口发展的总体趋势,即总抚养比逐年增加,老龄化程度越来越高,劳动力人口在未来10年面临大幅下降,人口“结构”红利在2030年完全消失。尽管如此,湖北省人口素质红利的开发仍是保持湖北省竞争力的关键所在。

针对湖北省社会经济发展所面临的人口趋势,我们认为,要从挖掘湖北省人口“结构红利”和提升人口“素质红利”两方面入手,化人力资源的优势为湖北省社会经济发展的动力。既要用好劳动力存量,又要提升劳动力素质,利用劳动力供需关系变化的契机,形成倒逼机制,改变简单依赖低成本要素投入的发展模式,促进产业结构升级和发展方式转型。

(下转第13页)