



## “二孩”政策 难解老龄化难题

全面二孩政策带来的新增人口数量不及预期，并未显著改善中国的老龄化问题。而要应对老龄化问题，中国可放开生育限制并配套鼓励生育政策、延长人口红利、完善社保体系并升级产业结构。

文 | 王非 赵丽秋 赵忠

自2016年1月1日起，中国的独生子女政策正式被全面二孩政策所替代，即每对夫妇均可生育两个孩子，以试图缓解中国日益严重的人口老龄化问题。

而从这一年的政策实施效果及理论模型模拟结果来看，结果并不如意，现在推出全面二孩政策可能为时已晚，中国人口老龄化问题未必会得

到显著改善。

### 老龄化：低出生率是主因

中国老龄化问题的严峻性，可以从下面两个方面来说明。

看历史数据。1960年，中国老龄人口占比（65岁及以上人口占全国总人口的比例），国际

排名在 75 位左右；2015 年，中国在这一项的排名上升到 60 位左右。老龄人口占比从 5% 上升到 10%，日本用了 35 年的时间，意大利用了至少 100 年，而中国用了 30 年（约为 1984~2014 年）。

看未来趋势。国际上对社会类型有这样的界定：老龄人口占比达到 7% 为老龄化社会（Aging Society），达到 14% 为老龄社会（Aged Society），达到 21% 为超老龄社会（Hyper-aged Society）。中国于 2000 年正式步入老龄化社会，如果按照近 10 年的老龄化速度延续下去，中国会在 2027 年前后进入老龄社会，于 2047 年前后进入超老龄社会。

人口老龄化有两个原因：低生育率和低死亡率。中国的死亡率在经历一个快速下降后于 20 世纪 70 年代后期维持在一个稳定低位水平，近十年有些微升高；中国的出生率自上世纪 70 年代初以来快速下降，在近十年维持在低位水平。所以，出生率快速下降并维持在低位水平是中国人口老龄化的关键原因。

更深一步，中国出生率快速并显著下降的一大主因是之前实行的计划生育政策。我国政府于 1962 年出台了计划生育政策，并于 1980 年开始在绝大范围内实施独生子女政策。可以说，这项政策的实施对中国包括劳动力市场在内的诸多方面产生了深远影响。

### 全面二孩：生育意愿难提高

计划生育政策带来的直接影响是，20 世纪 70 年代我国总生育率的骤跌，这使得中国 90 年代及以后的劳动力人口锐减。在 2010 年，中国 15~64 岁的劳动适龄人口数量超过九亿七千万，占全部人口的 74.5%；该比重在 2010 年达到最高点，并在此后呈现下降趋势。

劳动力增长的减缓已造成了劳动力短缺问题，直接影响 GDP 增速，老龄人口占比加大也使得社会养老负担问题加重，目前中国不少省份

的养老基金已经出现缺口。

计划生育政策的诸多问题随着时间的推移一一暴露。为了从源头也就是提高生育率上解开老龄化难题，2016 年 1 月 1 日全面二孩政策实施，独生子女政策终结，但效果并不明显。

从现实效果看，2014 年，几乎所有省份都放开了单独二胎政策，即若夫妻双方中有一方为独生子女，则可允许其生育二胎。当时有超过 1100 万对夫妇符合单独二胎政策，然而截至 2015 年 9 月 30 日，大约只有 185 万对夫妇递交了二胎申请，仅占所有具有资格夫妇数量的 16.8%。2015 年中国人口出生率为 12.07‰，2016 年为 12.95‰，全面二孩政策放开第一年新出生人口数量远不达预期。

从模型模拟看，假定全面二孩政策对女性总和生育率的影响因子较大，对比我国实施全面二胎政策与独生子女政策两种情形下未来中国人口变化，以及未来中国老龄人口占比情况看，全面二孩政策下，中国的生育率在 2050 年会达到 1.4，低于世界平均水平，老龄人口占比也预计在 20% 左右，情况并不乐观。

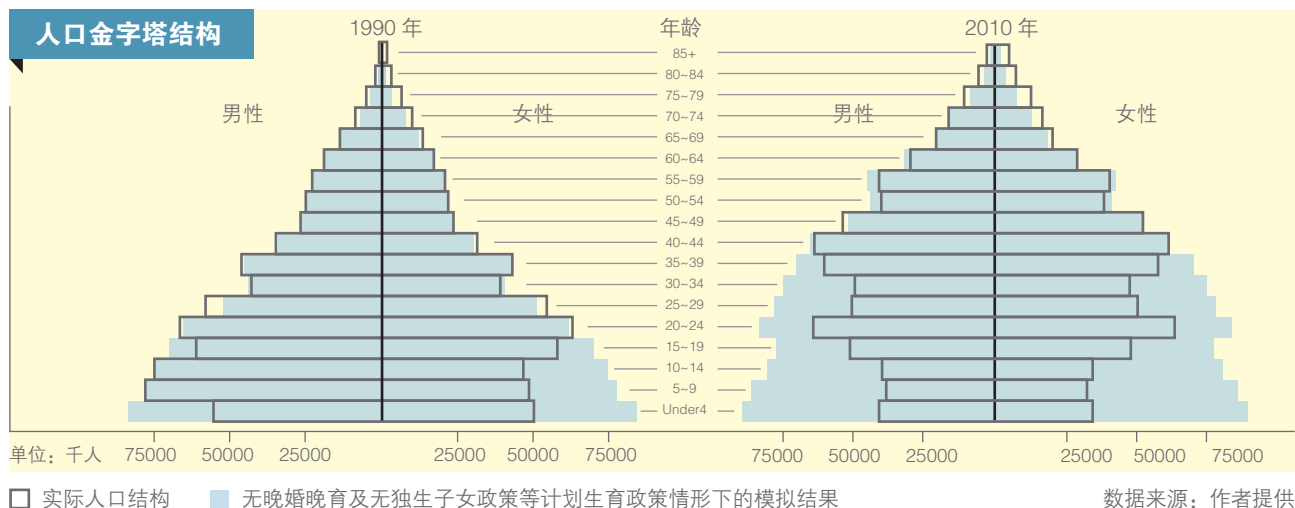
从国际社会看，日本鼓励生育政策实施二十年多年后，目前生育率方才看到缓慢增长迹象，接近 1.5；而到目前为止，韩国和台湾鼓励生育政策对刺激出生率的成效仍不明显。所以，中国全面二孩政策会对提高生育率有多大影响，未来不确定性较大，即使产生显著影响，那也需要一个漫长的过程。

### 政策展望：鼓励生育 完善社保

从以上分析来看，化解中国社会日益显现的老龄化难题，还需要多方政策配套实施，鼓励生育以提高人口增量，激发现存人口红利以应对经济发展，完善养老保险体系应对庞大的老龄群体，实现全社会“老有所养、老有所依、老有所为”。

一是全面鼓励生育。基于一些东亚国家的经

人口老龄化有两个原因：低生育率和低死亡率。



比起全面二胎政策，彻底取消生育限制能够更好地应对我国人口老龄化，但仍不足以完全解决这个问题。

验看，全面取消生育限制能将女性总和生育率提升，即平均每对夫妻会多生育一个小孩。我们模拟了自2015年取消生育限制后我国老年人口所占比例及抚养比的变化，并将其与实施独生子女政策时的情况进行了对比。结果显示，比起全面二胎政策，彻底取消生育限制能够更好地应对我国人口老龄化，但仍不足以完全解决这个问题。除了全面取消生育限制外，相应部门还要深入研究当下人们生育意愿较低的原因并出台相应的辅助提升政策，如延长女性产假时间，以家庭为单位对生育多胎的家庭给予税收抵扣或者生育补助，解决一二线城市孩童入学难问题，进一步打破被户口制约的义务教育门槛等。

二是延长现有人口红利。这方面举措是多样的，目前在探讨的灵活退休政策是其一，随着人们寿命的延长以及相应的激励机制的出台，这项政策的可实施性会越来越大。其二，提高职业教育的重要性，避免教育错配和过度教育，学历不等于受教育时长，当下工作岗位对学历的过度重视使得过度教育现象突出，这就相应缩短了一

个人一生的工作时长，对这一畸形现象的矫正也可释放一部分人口红利。其三，改革户籍制度，充分利用农村人口，城镇化已经在推进中，人口流动也越来越频繁，改革与多项福利制度挂钩的户籍制度可以吸引并稳定更多的农村人口流向城市，贡献出更多的劳动力并提升城市发展水平。

三是完善社保体系。一个已经看得到的现象是，沿海及经济发达省市，并没有因为之前的计划生育政策而出现老龄化的现象，原因是其经济活力吸引到更多的年轻劳动力流入，这就造成一种循环：经济发达地区→年轻劳动力流入→养老金结余，而经济不发达地区则面临年轻劳动力流出、养老金进一步亏损的恶性循环。这就需要统筹全国的养老保险账户，照顾到不发达地区的养老难题。

四是产业升级和结构调整。经济发展依靠资本、技术和劳动力，老龄人口多具有资本优势，为应对劳动力增速放缓的趋势，中国经济发展也要从依赖劳动密集型产业向依赖资本密集型产业转移，提升技术对劳动力的替代率。□

（作者分别供职于中国人民大学国发院和劳动人事学院）