

调整完善生育政策 相关因素影响 研究报告

“逐步调整完善生育政策重大问题研究”系列丛书

TIAOZHENG WANSHAN SHENGYU ZHENGCE
XIANGGUAN YINSU YINGXIANG YANJIU BAOGAO

王培安 主编



中国人口出版社
China Population Publishing House
全国百佳出版单位

“逐步调整完善生育政策重大问题研究”系列丛书

TIAOZHENG WANSHAN SHENGYU ZHENGCE
XIANGGUAN YINSU YINGXIANG YANJIU BAOGAO

调整完善生育政策 相关因素影响 研究报告

王培安 主编



中国人口出版社
China Population Publishing House
全国百佳出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

调整完善生育政策相关因素影响研究报告/王培安主编.
—北京:中国人口出版社,2016.5
ISBN 978-7-5101-3985-7

I. ①调… II. ①王… III. ①计划生育—人口政策—
研究报告—中国 IV. ①C924.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 297119 号

调整完善生育政策相关因素影响研究报告

王培安 主编

出版发行	中国人口出版社
印刷	北京中印联印务有限公司
开本	787 毫米×1092 毫米 1/16
印张	22.25
字数	300 千
版次	2016 年 5 月第 1 版
印次	2016 年 5 月第 1 次印刷
书号	ISBN 978-7-5101-3985-7
定价	49.00 元

社长	张晓林
网 址	www.rkcb.net
电子信箱	rkcb@126.com
总编室电话	(010) 83519392
发行部电话	(010) 83530809
传 真	(010) 83519401
地 址	北京市西城区广安门南街 80 号中加大厦
邮 编	100054

目 录

调整完善生育政策相关因素影响报告提要	1
调整完善生育政策相关因素影响研究报告	7
一、调整完善生育政策对经济增长的影响	7
二、调整完善生育政策对社会和谐稳定的影响	14
三、调整完善生育政策对资源环境战略的影响	20
四、调整完善生育政策对基本公共服务的影响	31
五、对策建议	35
生育政策调整对经济增长的影响研究	44
一、引言	44
二、生育政策调整对经济要素的长期影响	48
三、调整生育政策对长期潜在增长率的影响	68
四、调整生育政策对短期经济因素的影响	69
五、结论	86
生育政策完善对社会和谐稳定的影响研究	92
一、研究背景	92
二、人口与社会动态发展关系	93
三、全面两孩政策对社会和谐稳定的影响分析	98
四、结论	121
生育政策调整对实现既定资源环境战略的影响研究	128
提要	128
一、全面两孩政策对中国与耕地资源的影响研究	138
二、全面两孩政策对中国水资源的影响	153
三、全面两孩政策对中国能源消费的影响	183
四、全面两孩政策对中国碳排放的影响	201
五、全面两孩政策对中国生态环境的影响研究	211

生育政策调整对基本公共服务影响研究	239
一、对医疗服务需求的影响	239
二、对儿童照料和学前教育的影响	249
三、对社会保障的影响	252
四、主要结论	270
中国人口承载力与适度人口研究	274
提要	274
一、绪言	277
二、国内外关于人口承载力及适度人口的研究回顾	280
三、资源环境约束下的适度人口概念及其理论分析	303
四、资源环境约束下的中国适度人口测算	308
五、基本结论与政策建议	328
后记	348

调整完善生育政策相关因素影响报告提要

人口问题是我国长期面临的基础性、全局性和战略性问题。在新的历史时期,人口与经济社会资源环境诸要素之间的关系更为密切,调整完善生育政策对经济社会发展的影响更为深刻、更为显著、更为长远。

一、调整完善生育政策对经济增长的影响

改革开放以来,我国抓住人口转变带来的“人口红利”时期,充分利用人口抚养比和劳动力成本较低的优势,实现了经济快速增长,成功从低收入国家跨入中等收入国家行列。“十二五”中期以来,劳动年龄人口达高峰后下降,劳动力成本上升,“人口红利”趋弱。实现经济中高速增长,跨越“中等收入陷阱”,既要着力实施以人力资本为载体的创新驱动发展战略,也要继续保持劳动力数量的比较优势。

经济增长,长期看供给,短期看需求。一个国家长期的经济增长潜力主要取决于劳动力、资本和全要素生产率(技术进步和制度变迁)等供给因素的变化。如果供给因素发生了趋势性的变化,将直接影响潜在增长率。实施全面两孩政策,到2050年,15~59岁劳动年龄人口将增加3000万人^①(见图1-1)。人口抚养比和国民消费率随之下降,国民储蓄率、资本形成率和资本收益率相应提高,对潜在增长率的正效应较为可观,达0.4~0.5个百分点(见图1-2)。

在短期内,投资、消费和出口等因素的波动直接影响实际经济增长率。实施全面两孩政策,直接拉动对妇幼健康、婴幼儿用品、托幼服务、教育等领域的短期消费。据测算,2020年、2022年新增出

^① 本书中2050年前全国人口预测数据均由调整完善生育政策工作组下设的“目标人群测算组”提供。

生人口消费将使社会总消费分别增加 3 044 亿元和 4 520 亿元（按 2013 年价格水平计算），占到 2014 年最终消费支出的 1% 和 1.4%，使实际经济增长率高于现行生育政策不变的情景。

综上，实施全面两孩政策，无论是短期还是长期，对我国经济增长都是有利的。

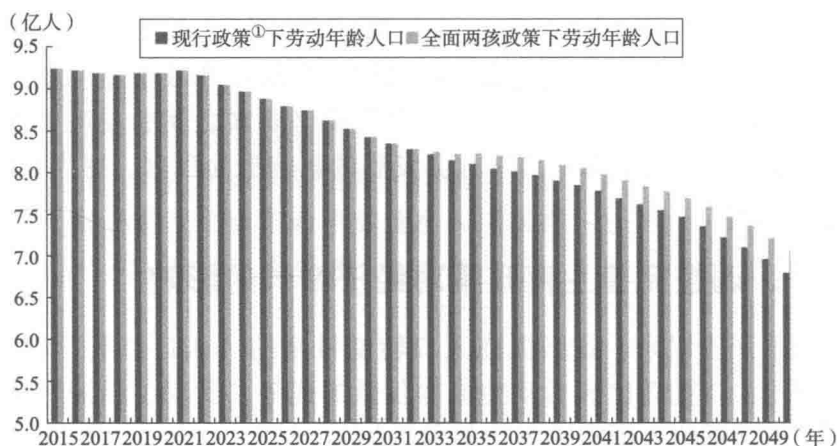


图 1-1 不同生育政策条件下的 15~59 岁劳动年龄人口变动预测

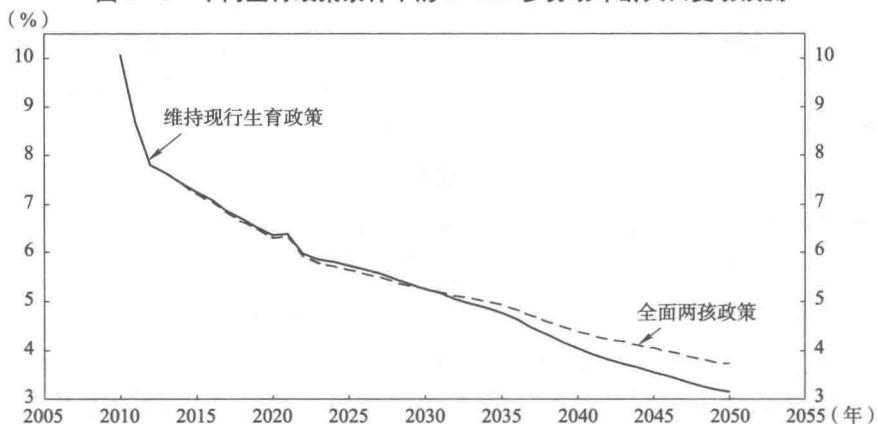


图 1-2 2015~2050 年不同生育政策条件下的潜在增长率预测

二、调整完善生育政策对社会和谐稳定的影响

四十多年来，我国人口快速增长得到有效控制，有力促进了社会

① “现行政策”指单独两孩政策，本书中如无特征说明均采用此界定。

进步、民生改善和妇女地位提高，人类发展指数达到发展中国家的中上水平。现阶段，人口结构性矛盾日益凸显，突出表现为：未富先老、未备先老，社会代际关系紧张；出生人口性别比长期严重偏高，婚姻挤压现象显现，局部贫困地区男性婚配困难；家庭规模小型化，养老抚幼、互助互济、抵御风险等基本功能弱化。

实施全面两孩政策，有利于促进社会和谐发展。一是减缓人口老龄化速度、减轻社会养老负担。与现行生育政策相比，预计2050年老年抚养比降低2.34个百分点（见图1-3），社会养老保险统筹基金当期赤字和累计赤字减少1/3以上（见图1-4）。二是降低出生人口性别比，促进社会性别平等。“十三五”时期出生人口性别比可降低3个点。三是构建更加良好的亲缘关系网络，增强家庭的代际支持功能，促进民族优秀传统文化的传承和弘扬。四是基本满足了群众生育需求，有利于密切党群、干群关系，降低行政成本。

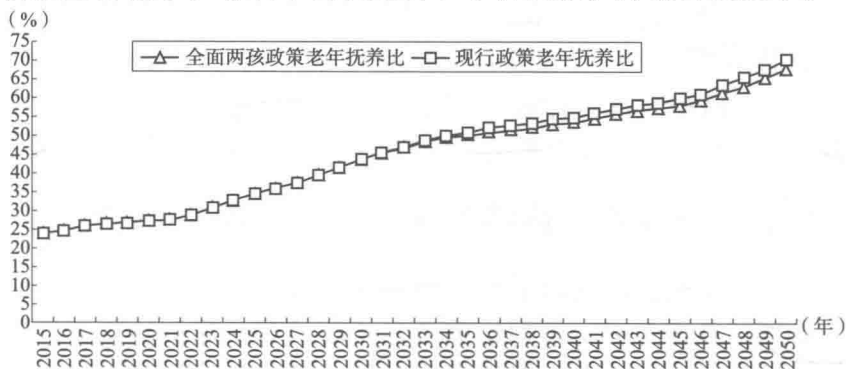


图 1-3 2015 ~ 2050 年不同生育政策条件下的人口抚养比变动预测

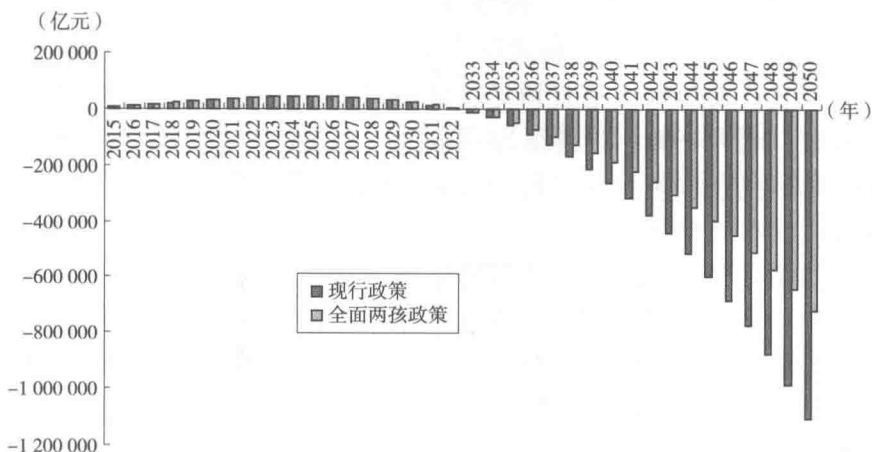


图 1-4 调整完善生育政策对养老保险统筹基金累计收支的影响

三、调整完善生育政策对资源环境战略的影响

全面推行计划生育以来，全国少出生 4 亿多人，对资源环境压力减轻 1/4 以上。目前，我国人口与资源环境的关系仍然紧张，部分资源出现供需失衡、局部地区出现生态赤字。但总体上看，还没有超越自然资源和生态环境所能承载的限度。

实施全面两孩政策，峰值总人口增加 1.5%。一是在粮食供给可承载范围之内。据国家粮食局预测，2020 年、2030 年我国粮食供给可承载人口规模分别为 14.74 亿人和 14.80 亿人。二是在水资源承载范围之内。2020 年、2030 年我国人口的水资源上限需求为 6 694 亿立方米和 6 840 亿立方米，低于可供水量中长期规划目标。三是在能源可承载范围之内。据国家能源局测算，2020 年、2025 年我国能源承载人口分别为 13.33 亿~15.1 亿人和 13.67 亿~15.38 亿人。四是对碳排放影响微弱。2020 年、2030 年，碳排放增加 0.46% 和 0.89%，对政府减排目标的实现不构成实质性影响。总之，进一步调整完善生育政策，不会影响国家既定资源环境战略目标的实现。

四、科学理性看待调整完善生育政策的负面影响

实施全面两孩政策的不利影响主要有：一是对资源环境的压力有所增加；二是大中城市妇幼健康、托幼、教育等公共服务资源供需矛盾加大；三是妇女生养子女的负担加重，就业和职业发展受到一定影响。“两个一百年”奋斗目标是按照 21 世纪 30 年代初全国总人口达到 15 亿人左右峰值来制定的，为生育政策调整完善预留了空间。上述负面影响均是有预见、可应对的。综合权衡，实施全面两孩政策，利大于弊，是遵循客观规律、促进人口均衡发展的务实之策，是顺民意、惠民生、保稳定的德政善举，是稳增长、调结构、转方式的有效途径。

调整完善生育政策，必须继续坚持计划生育基本国策。要清醒认识到，人口众多是中华民族几千年繁衍生息的历史遗产，也是必须长期面对的基本国情。基本国情不变，计划生育基本国策就不能动摇。同时，适应形势变化，应当赋予计划生育基本国策新的内涵：适度调控人口数量、提高出生人口素质、促进社会性别平等、提升

家庭发展能力，促进人口均衡发展。

五、政策建议

相比前后两个五年，“十三五”时期，我国人口总量增长缓慢，劳动力规模基本稳定，少儿抚养比处于上升初期，老龄化进程相对平缓，生育旺盛期育龄妇女降速较快，是进一步调整完善生育政策的关键窗口期。

1. 切实实施人口均衡发展战略。鉴于我国面临的资源环境约束更为严苛，科技发展与国际先进水平存在较大差距，要实现现代化并为可持续发展留下回旋余地，必须在加快转变经济发展方式的同时，高度重视统筹解决人口问题。目前我国生育水平在 1.5 ~ 1.6。2005 年国家人口发展战略研究提出，未来三十年生育水平保持在 1.8 左右，有利于人口与经济社会的协调发展。当前和今后一个时期，不失时机地逐步完善政策，适度提高生育水平，总人口在 2030 年前后达到峰值 14.5 亿人左右，之后缓慢下降，2050 年为 14 亿人左右。此后，人口结构将基本稳定下来，60 岁及以上老年人口比例约 1/3，人力资本积累居世界前列，人口与经济社会资源环境的关系更为协调。

2. 尽快实施全面两孩政策。按法定程序，在“十三五”时期及早启动实施全面两孩政策：一是实施一对夫妇可以生育两个孩子的政策，不再鼓励一对夫妇只生育一个孩子；二是在民族自治区域实施民族平等的生育政策，逐步实现全国城乡、区域、民族间生育政策的统一；三是严格控制不符合法律法规规定的三孩及以上孩次的生育。采取有力措施，确保政策风险可防可控，确保年度出生人口不出现大的波动，确保既定的中长期人口调控目标不会突破。

3. 完善配套公共服务体系。强化政府责任，鼓励按政策生育。建立健全生育津贴、住院分娩补助、产（哺乳、育婴）假、丈夫陪产假制度，减轻抚养未成年子女和赡养老人家庭的所得税负担。通过增加供给、优化结构、挖掘潜力，确保住院分娩率不降、孕产妇死亡率和婴儿死亡率不升，力争 2020 年低龄幼儿在托儿所接受专业照料的比例达到经济合作与发展组织国家 21 世纪初期 20% 的平均水平，2025 年儿童接受正规学前教育的比例不低于 85%。全面落实避

孕方法知情选择，逐步将计划生育手术并发症治疗、不孕不育防治、再生育技术服务、出生缺陷预防纳入基本公共服务项目。

4. 加快推进计划生育服务管理改革。继续坚持党政一把手亲自抓负总责，坚持目标管理责任制，坚持“一票否决”制度。健全人口宏观调控体系，国家层面，注重发挥计划生育兼职委员单位的作用；省级以下，坚持完善人口计生工作领导小组制度。加强战略研究、政策统筹与工作协调，推动人口及相关经济社会政策的有机衔接。稳定和加强计划生育基层基础工作，加强计划生育信息化建设，加强人口动态监测与预警预报。在计划生育工作中，更加注重依法管理，更加注重人文关怀，更加注重宣传倡导，更加注重利益引导，寓管理于服务之中。

调整完善生育政策相关因素影响 研究报告

人口是经济社会发展的基础变量。人口与经济社会发展诸要素之间的相互关系极其复杂、多元,在不同发展阶段、不同的历史条件下有不同的作用方向和表现形式。本研究立足我国经济发展新常态的客观实际,结合当前和今后一个时期国民经济和社会发展面临的核心、关键问题,从正、反两个方面,系统分析调整完善生育政策对经济、社会、资源、环境相关因素的主要影响,据此提出完善有关公共政策的建议。

一、调整完善生育政策对经济增长的影响

(一) 人口与经济增长关系的阶段特征

在过去的三四十年中,我国在推进市场化改革和参与国际分工的体制环境下,抓住了人口转变、生育率下降导致人口抚养比降低、社会储蓄率较高的“人口红利”时期,凭借丰富的劳动力资源,引进资金和技术,以劳动密集型产品在国际市场获取比较优势,成为世界制造业大国,支撑了经济的高速增长。1979~2012年年均增长近10%,在继日本、新加坡、韩国分别高速增长19年、20年和30年之后,再次创造了世界发展史上的奇迹,经济总量跃居世界第二,国际地位和影响力显著提升。人口的低增长和资本的高积累,使我国成功跨入中等收入国家行列,2014年人均GDP达7500美元。“十二五”中期以来,以劳动年龄人口高峰的到来为标志,人口发展发生重大转折,经济增长的现有动力源泉逐渐衰竭,迫切需要突破传统发展模式、挖掘新的增长源泉。

1. 依靠劳动力数量扩张推动经济增长的动力机制消失。2003年

来，15~59岁劳动年龄人口年均增长量开始下降，劳动力数量转向有限剩余，沿海经济发达地区出现“民工荒”现象，农民工工资年均增长10%以上。2011年，这一问题呈现全国蔓延之势。这一年，劳动年龄人口绝对规模达峰值9.23亿人，占总人口的比例达67.8%的最高点，此后缓慢下降，劳动力供给形势出现划时代的变化，普通劳动力成本上升不可避免。国家统计局公布数据表明，近些年来，全国劳动成本呈加速上升态势（见图2-1）。随着20世纪50年代第一次出生高峰时期的出生人口相继进入老年，60岁及以上老年人口数量快速增加，人口抚养比在经历三十余年持续下降后，于2010年以后转为上升（见图2-2）。企业用工成本显著提高，社会储蓄率和资本收益率下降，“人口红利”日趋式微，经济增速放缓不可避免。

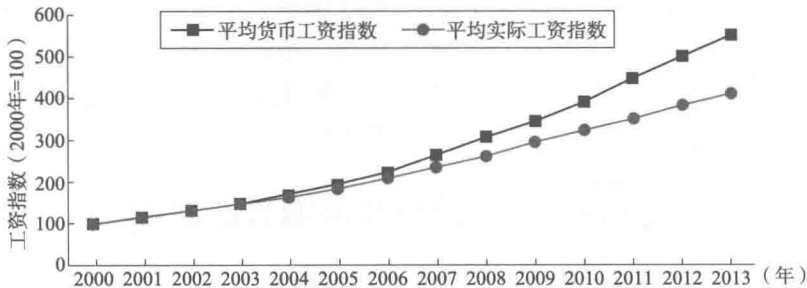


图 2-1 全国城镇单位就业人员平均工资指数变化

资料来源：<http://data.stats.gov.cn/workspace/index?m=hgnd>。

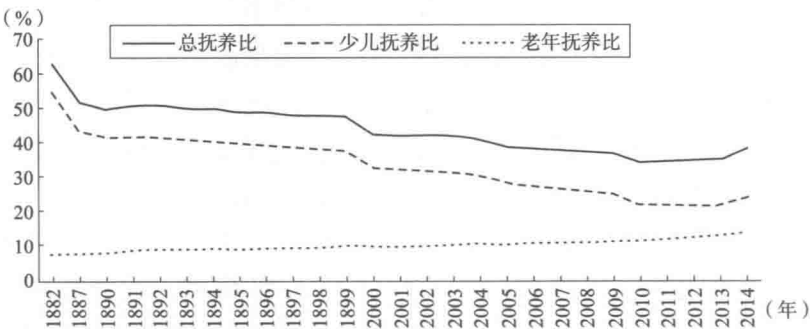


图 2-2 全国人口抚养比变动情况

数据来源：《中国统计年鉴 2014》，中华人民共和国国家统计局编，北京：中国统计出版社，2014.9

2. 劳动力转移对经济增长的贡献逐步减弱。随着市场经济体制的确立和户籍制度改革的推进,大量剩余劳动力从农业和农村转移到非农产业和城镇,全国第二和第三产业就业人口比重从1980年的31.3%提高到2014年的68.6%,人口城镇化率从19.39%提高到54.77%,流动人口达2.53亿人。中国社会科学院的研究表明(见图2-3),2001~2006年,年均经济增长率为10.3%,其中来自劳动力流动的贡献为2.1个百分点;2007~2012年,经济年均增长率为10.1%,但来自劳动力流动的贡献下降到1.0个百分点。国际经验表明,城镇化率越过50%的拐点后,其增速减缓。随着农业与非农业部门边际生产率差距缩小、农村人口转移趋缓,我国劳动力转移对经济增长的作用还将进一步下降。

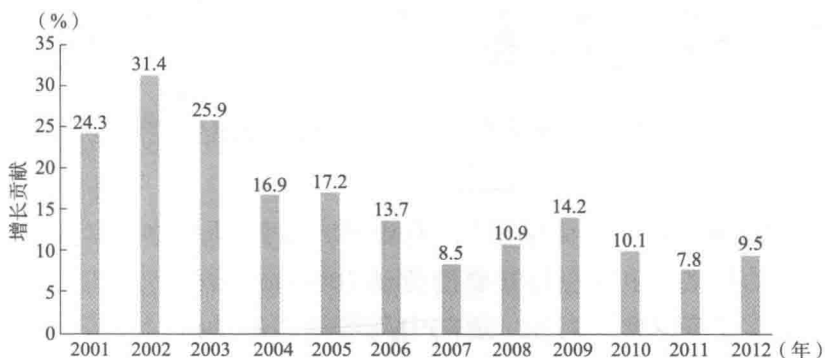


图2-3 2001~2012年劳动力转移对我国经济增长的贡献率

资料来源:《中国人口与劳动问题报告》,蔡昉主编,北京:社会科学文献出版社,2015年版,第99页

3. 以人力资本为核心要素的国家竞争优势尚未形成。国际金融危机爆发以来,科技革命浪潮推动欧美国家“再工业化”和产业升级步伐加快,以创新驱动和高素质人口吸引培养为核心的新一轮国家竞争加剧。近些年来,我国人口素质稳步提高,全面普及九年义务教育,基本扫除青壮年文盲,人力资本发展水平处于发展中国家的中上水平。但是,与发达国家相比,我国人口素质总体不高。据世界经济论坛《2014~2015年度全球竞争力报告》,我国综合竞争力国际排名第28位。其中,国内市场规模排第2位,但初等教育质量、高等教育入学率仅分别排名第59位和85位。我国成人平均受

教育年限比发达国家低 4~5 年，25~64 岁人口中大专以上学历人口比例是发达国家的 1/10~1/7（见图 2-4），每百万人从事研究与开发的研究人员数、每百万人申请专利数分别是发达国家的 1/4 和 1/6~1/5，产业体系处于国际分工链的低端，自主创新能力和经济发展后劲明显不足。

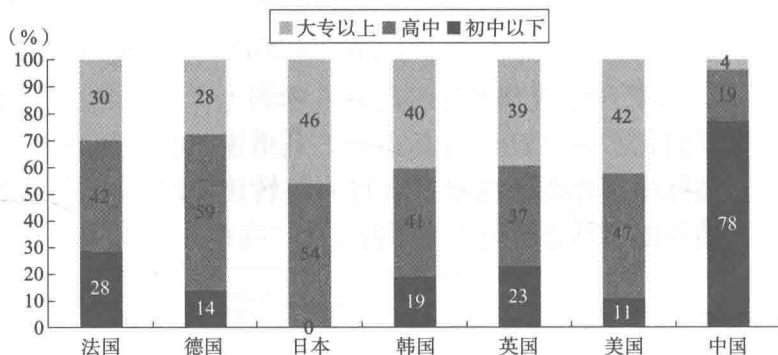


图 2-4 2011 年部分国家 25~64 岁人口受教育程度构成

数据来源：Education at a Glance 2013；OECD Indicators。

4. 跨越“中等收入陷阱”，既要着力实施以人力资本为载体的创新驱动战略，也要保持必要的劳动力数量供给。转方式、调结构是现阶段经济保持中高速、迈向中高端的必由之路，其核心是扩大人力资本积累，实施创新驱动发展战略，提高全要素生产率。从历史上看，从“九五”计划开始，我国就提出经济增长方式的根本性转变，二十年来，传统的粗放增长方式依然根深蒂固。近几年来，在劳动力逐步减少、劳动成本加速上升的同时，劳动生产率提高的速度正在放缓，从 2000~2007 年的 12% 下降到 2008~2012 年的 9% 以下，2014 年为 7%，又比 2013 年下降 0.3 个百分点。在这种情况下，如果未来劳动力数量下降过快，经济“硬着陆”的风险将大大增长。实现增长动力的有序转换，不可能一蹴而就，需要在今后一个时期继续维持一定的劳动力数量比较优势，为形成人力资本的竞争优势，赢得必要的回旋空间。

（二）全面两孩政策对经济增长的影响分析

经济增长，长期看供给，短期看需求。供给要素包括劳动力、

资本、人力资本和全要素生产率（技术进步和制度变迁）；而需求因素包括投资、消费和净出口。一个国家长期的经济增长潜力主要取决于供给要素的变化，如果供给要素发生了趋势性的变化，将直接影响潜在增长率。然而在短期，需求因素的波动直接影响实际经济增长率，使实际增长率偏离（高于或者低于）其潜在增长率，但是长期来看两者趋于一致。因此，我们将主要关注长期的供给要素和短期的需求因素，即调整生育政策对长期供给要素和潜在增长率的影响，以及对短期需求因素和实际增长率的影响。

1. 全面两孩政策对经济潜在增长率的影响。

在中短期内（15年之内），实行全面两孩政策使出生人口增加，进而少儿抚养比会高于基准情景（即维持现行生育政策不变的情况），带来的直接效应是消费率上升、储蓄率下降，进而资本形成率和资本存量都低于基准情景。由于在中短期内，新生人口还没有进入劳动力市场，他们只会影响到抚养比而不会影响总体的劳动年龄人口数量。因此，理论上全面两孩政策可能使潜在增长率在短期内低于基准情景。但是对这一问题，需要具体分析。

首先，实行全面两孩政策，新增出生人口并不多。与基准情形相比，2020年、2030年0~14岁人口分别多出1180万人和2320万人，仅占该年龄组人口的4.9%和10.6%；由此导致的少儿人口抚养比增幅很小，仅分别比基准情形高1.29和2.76个百分点。

第二，储蓄率也不是越高越好。经济增长理论证明^①，在稳态增长条件下，存在一个最优的储蓄率（“黄金储蓄率”），能够保证长期居民消费水平的最大化，但最优储蓄率并不是一个确定的数值，而要取决于劳动力增长率和资本折旧率等若干外部因素。专家对中国经济的分析表明^②，最优消费率和最优储蓄率是真实存在的，过低的消费不可能持续地由投资扩张政策来替代：如果消费率过高，储蓄和投资不足，会导致经济增长缓慢；如果消费率过低，储蓄率过高，会出现总需求不足，同样制约经济增长。美国、某些高福利的

① R. Barro & X. Sala-i-Martin (1995). *Economic Growth*. New York: McGraw-Hill.

② 王小鲁，中国经济结构失衡与再平衡//蔡昉主编，《中国人口与劳动问题报告15》，社科文献出版社，2015。

南欧国家以及许多低收入国家面临的主要问题是储蓄率和投资率过低，经济发展缓慢；但我国则处于问题另一极，国民储蓄率水平很高，2012 年达 59%，居世界首位，储蓄率明显过高成为经济不协调不平衡的重要原因。

第三，储蓄还有一个深层次的结构问题。国民储蓄的来源有三部分，包括居民、企业和政府储蓄。一般而言，居民储蓄为首，之后是企业与政府储蓄，但我国的储蓄结构却刚好相反。统计显示，从 1992 年到 2012 年，我国国民储蓄率提高了 24 个百分点，其中，政府储蓄率和企业储蓄率翻了一番，但二十年来居民储蓄率却没有改变，依然为 20%。在孩子抚育成本主要由家庭承担情况下，调整完善生育政策使居民储蓄率呈下降趋势。但是，由于居民储蓄在总储蓄中的比例相对不高，且民间投资渠道偏窄，上述因素对总储蓄率和资本形成的影响十分有限。

从以上三个方面的情况看，尽管当前我国调整完善生育政策，将使出生人口有所增加，但对中短期国民储蓄率的影响很小，相应地同期潜在经济增长率的影响也很小。

在长期条件下（15 年以上），现阶段新增出生人口可以进入劳动力市场，劳动年龄人口绝对数量以及潜在就业量将高于基准情景，人口抚养比随之下降，从而有利于提高潜在增长率。为此，我们在标准的柯布—道格拉斯生产函数的基础上，考虑人口结构和抚养比变化对资本、人力资本、资本形成率等的影响，建立了人口结构和潜在增长率之间的定量分析模型^①。估计结果显示，平均潜在增长率从过去 30 年平均 9%~10%，下降到“十二五”时期的 7.75%，2015 年进一步降低至 7.2%。与基准情景相比，在短期内，虽然生育率提高对潜在增长率产生了负向影响，但是程度十分微弱，不到 0.1 个百分点；从长期来看，21 世纪 40 年代 15~59 岁劳动年龄人口增加 2000 万~3000 万人，提高生育率对潜在增长率的正效应较为可观，可达 0.4~0.5 个百分点（见图 2-5、图 2-6）。

^① 陆旸，蔡昉．人口结构变化对潜在增长率的影响：中国和日本的比较．世界经济，2014 年 1 期．