

控制人口数量增长的政策不能动摇

The Policy of the Control of the Population Growth Shouldn't Be Ignored

段成荣

(中国人民大学人口所 北京 100872)

一、当前人口问题的多样性和复杂性

近年来一些人认为, 尽管人口问题是我国一个重要的社会问题, 但由于经济迅速增长和计划生育政策的实施, 我国人口问题的重要性正在减弱, 是否需要如过去那样的重视, 值得重新考虑。

还有一些人看到亚洲一些国家和地区(如日本、韩国和台湾地区)由于经济高速发展和出生率下降导致劳动力缺乏, 于是怀疑我国是否正在重蹈复辙, 在不远的将来也会面临劳动力供给不足的问题。另外我国由于控制人口增长, 也引发了诸如人口老龄化、性别比失调、青少年教育, 以及由于计划生育而引起的干群关系紧张等等问题。这些问题已经达到了相当严重的程度。客观形势要求我们重新审视我国的人口政策, 特别是计划生育政策。

面对多种人口问题共存的现实, 有两种明显的倾向: 一种倾向于单独针对人口问题的某一方面, 头痛医头、脚痛医脚, 往往为了解决某一方面的问题而忽略了其他方面; 另一种倾向则是全面罗列各种人口问题, 不分主次, 使人搞不清人口问题的实质和根本。

笔者认为: (1) 人口是一个包括了数量、素质、结构、分布等多个方面的整体。分析我国的人口问题, 必须从系统的观点出发, 而不能割裂人口问题各个方面之间的联系。(2) 解决我国人口问题, 必须从我国的国情出发, 要服从于社会经济发展、保护环境、合理利用资源以及可持续发展的原则。(3) 人口问题是由一系列问题构成的问题组, 但这些问题绝不是同等重要的。人口的数量问题, 不仅现在是, 而且在今后相当长的历史时期内仍将是我国整个人口问题的核心; 解决我国人口问题, 必须从根本上抓住人口数量问题; 人口老龄化等诸多问题的解决, 必须首先服从于人口数量控制的需要。

本文将主要分析我国未来人口增长、劳动力增长和人口老龄化的变动趋势, 论证进一步搞好人口数量控制在当前和今后相当长时期内的重要性。

二、21 世纪上半叶我国人口数量变动趋势

1995 年 2 月 18 日我国人口达到 12 亿, 现在已经接近 13 亿。人均耕地面积从建国初期的 2.7 亩大幅度下降到现在的 1 亩多。根据国家计划委员会、中国科学院自然资源综合考察委员会估计, 我国的整个自然环境的最大人口承载力是 15 至 16 亿, 许多短缺资源的承载力已经出现缺口^[1]。1996 年全国土地利用状况调查估计耕地面积为 20 亿亩, 虽然使人均耕地面积从原来估计的 1.2 亩上升到 1.67 亩, 但这个新信息对于粮食问题的意义到底是喜是忧还是个问题。首先, 在人均粮食仍然十分紧张的现实条件下, 这说明单位耕地粮食生产能力的水平比原来估计的要低得多。其次, 这意味着可新开垦的耕地数量实际上大幅度下降了。因此, 就人口与粮食关系而言, 这一新信息反映出的情况实际上比原先的估计更为严峻。加上其他方面资源、环境的制约, 我国面临的人口局势仍然是十分严峻的。

当前, 我国的生育率虽然已经降低到更替水平以下, 但是由于人口惯性作用, 每年仍然以 1300 万左右的平均增量增长。即使按照目前比较低的生育水平, 我国人口增长仍会持续到 21 世纪 30 年代初至 30 年代中, 届时的总人口将达到 15 亿以上, 甚至可能达到或超过 16 亿。

各种预测的结果还表明: 细微的生育率差异, 将导致未来人口规模的巨大差异。生育水平的细小差异可能会导致未来峰值人口数量相差达 7000 万至 8000 万, 甚至 1 亿以上^[2]。所谓“差之毫厘, 失之千里”, 在人口数量控制上体现最为充分。因此, 对于人口数量控制, 我们绝不能因为已有的成绩而掉以轻心。

总之, 我国人口数量增长的形势仍然十分严峻, 不容乐观。如果因为经济需求不足而主张放松人口控制, 则更不可取。这是因为: 首先, 经济增长过程本身具有周期性, 一段时期的繁荣之后会出现

相对收缩和停顿,这是一种较短的周期。而我国人口控制的目标则是长期的目标,它不仅关系到当前的社会经济发展,而且关系到今后几十年甚至上百年的社会经济发展。希望通过牺牲控制人口的长期目标、放松人口控制来刺激短期内的经济需求,无异于削足适履,是不可取的;同时,即使真的放松了人口控制,增加了每年的人口出生数,也不一定能够增加多少经济需求,因为当前的需求不足从根本上讲还是因为收入太低。只有有效地控制人口的数量增长,才能大幅度地提高收入水平,最终真正提高经济需求。

三、我国劳动力供给趋势

我国正处于改革经济体制、调整经济结构的过程之中。在原有体制的束缚打破以后,一些多年积累的矛盾都显性化了。大量过剩劳动力从传统农业中转移出来,涌向第二、第三产业。统计资料表明,从1978至1992年,乡镇企业的劳动力人数增加了7 755万人,占全国非农产业劳动力人数增加量的60.5%。如果考虑其他非农产业就业形式,如进城务工经商等,农业劳动力转移的数量就更大了。在全国劳动力总数中,农业劳动力所占比例已经由1978年的70.5%下降到1992年的58.5%,而从事非农产业的比例从1978年的29.5%提高到1992年的41.5%^[3]。这一比例变化是我国经济结构调整和现代化的发展趋势,并且是今后很长一段历史时期必然要经历的过程。同时,劳动力的转移需要配备相应的资金和技术装备,需要劳动者具有相应的文化技术素质。经济结构比例的变化意味着巨大的劳动力转移数量,给就业造成了沉重的压力。虽然乡镇企业和民营企业在前一段时期吸纳了很大一批转移的劳动力,然而随着这些企业由粗放的劳动密集型向集约的资本和技术密集型转化,吸纳能力会减低;而城市的国有企业本身已经冗员过多,面临转轨的挑战,加上它们也将从粗放型经营向集约型经营转化,因而城市在吸纳转移劳动力方面能力有限。所以,现有劳动力转移与经营模式转轨构成了一对矛盾,在世纪之交以及今后相当长一段时期中,就业困难的问题将不可避免。如果人口增长再控制不住,新增劳动力数量过大,无疑是雪上加霜,使解决就业问题的难度变得更大。

预测结果表明:我国的劳动年龄人口将持续增长到2020年前后。届时我国的劳动年龄人口将接近9亿,比1990年第四次全国人口普查时增加31%。很难设想届时在劳动力人口将继续增加近1/3的情况下,还会出现劳动力供给不足的问题。

2020年以后,虽然劳动年龄人口将会有所减少,但是,一直到2040年,劳动年龄人口总量仍将比

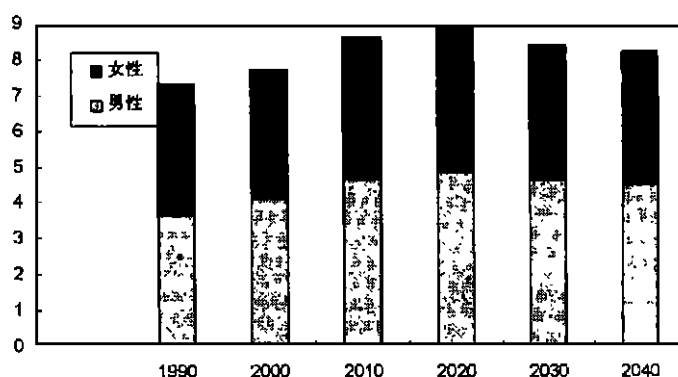


图1 我国未来劳动力变动趋势(亿)

1990年时高出20%以上(参见图1)。

另据预测,我国劳动年龄人口即使到2060年仍然拥有7.4亿的规模,高于1990年时的水平^[4]。也就是说,未来相当长的时期内劳动年龄人口不会少于现有的规模。

其实,我国劳动力供给中存在的主要问题是劳动力素质太低,这主要应该依靠大力发展教育事业提高劳动者的科学技术和文化素质来加以解决。

总之,从劳动力供给的角度看,绝不会由于生育率下降而出现劳动力供给不足的问题,至少在未来的50到60年以内,不会出现劳动力供给不足的问题,相反,劳动力供给过量将在很长的时期内成为制约我国经济社会发展的重要因素。

四、人口年龄结构与人口老化问题

从1953年到1964年,我国人口中位年龄、平均年龄都明显地下降,在成年人口和老年人口在总人口中的比例下降的同时,青少年人口在总人口中的比例大幅度提高,形成了建国以后我国人口年龄结构的年轻化阶段。

从1964年到1982年,一方面总人口中青少年人口比例大幅度下降,老年人口的比例有所提高,另一方面成年人口的比例显著上升,形成建国以后我国人口年龄结构的成年化阶段。

从1982年到1990年,青少年人口的比例进一步降低,老年人口的比例有所上升,平均年龄尤其是中位年龄显著上升,从而进入了我国人口的老年化阶段。这一老年化阶段将长期持续下去。65岁以上老年人口在总人口中的比例将上升到2010年的7.8%、2020年的10.9%、2030年的14.5%,并将于2040年达到19.5%的高水平,届时,全国总人口中的1/5将是老年人口,由人口老龄化而引起的各种问题将十分突出地显露出来。

由于人口老龄化进程速度加快,是不是应当适

当放宽对计划生育的要求?对此应该从以下几个方面考虑。

1. 人口老龄化的过程是社会经济发展的必然结果,也是人口再生产模式从传统型向现代型转变的必由之路。人口再生产从高出生率、高死亡率、低增长率逐步转向低出生率、低死亡率、低增长率甚至零增长率是社会进步的表现。在这些人口统计数字的背后蕴含的实际意义是人民生活质量的提高。

2. 生育率的降低的确会导致人口老龄化,人口老龄化也的确会造成一些新的社会经济问题,但是我们必须认识到,严格地说,人口老龄化问题源于人口结构的变化,而不是老年人口绝对量的增长。未来庞大的老年人口是现在已经出生的人口。这一绝对数量的问题,不是由计划生育造成的,而是过去没有及早实行计划生育造成的。并且,计划生育工作的成效恰恰缓解了这一问题的严重性。我们现在即使放松,甚至取消计划生育工作,也丝毫无助于减少未来老年人口的数量。

3. 无论是未来人口老龄化形成的人口年龄结构问题,还是未来庞大老年人口问题,解决的办法从根本上说,就是社会要能为未来老年人口的晚年生活提供充分的保障。

目前人们常常采用两个人口统计指标来测量人口结构,即老年比例和老年抚养比。前者是老年人口占总人口的比例,用来测量人口老龄化的程度。后者是老年人口与劳动年龄人口之比,用来测量劳动年龄人口对老年人口的负担程度。当人们看到人口预测的未来老年人口比例很高时,很自然地会想到通过放松人口控制,多生育一些孩子来降低人口老龄化的程度。但是,这样的结果只是在人口统计上表面解决了问题,并没有解决实际问题。从宏观上分析,放松计划生育就意味着全国生育率重新回升到更替水平以上,这样我国的人口零增长便会遥遥无期。从微观上分析,即从家庭和子女养老的角度来看,现在放松计划生育也并不能解决未来所有老年人的问题,而只是缓解了那时低龄老年人的问题,这些人是当前正处于和即将进入婚育高峰年龄的出生队列。根据人口预测,我国老龄化程度最高的时期将出现在2035年左右,那时的老年人是1975年以前出生的,他们中的年轻者现在正好刚刚进入生育阶段,而他们中的年长者已经完成了生育过程。现实情况是,现在的年轻一代还有更多的机会参加老年社会保险,享受未来的老年社会保障;而困难最大的是未来高龄老年人(即50年代和60年代的出生队列)的问题,因为他们劳动年龄时期正处于老年社会保障体系不发达的转轨时期,而他们在未来时期的高龄化本身意味着进入困难最多的阶段,而又逢人口老龄化程度最高,因而社会经

济支持能力相对较低的阶段。我们还必须注意到,他们正是为我国计划生育作出了巨大奉献的一代,是在未来养老事业中尤其应该得到重点保障的一代。所以,现在通过放松计划生育来解决未来人口老龄化程度较高的问题,并不能解决未来我国养老事业的重点人群的问题,反而容易导致忽视发展老年社会保障,过分强调家庭养老,推脱和放弃政府和社会应该承担的历史责任。况且,社会的发展要求在未来的几十年中建立、健全我国的老年社会保障体系,养老的经济职能应该逐步由家庭供养为主转向社会供养为主。

4. 从劳动年龄人口对老年人口抚养比的角度来分析,企图通过放松计划生育来解决人口老龄化问题也是有欠考虑的。所谓抚养比,就是未成年人口和老年人口与劳动适龄人口的对应关系。当我们考虑劳动年龄人口负担的时候,既要考虑老年人口负担,也要考虑少儿人口负担,将两者加在一起就是总抚养比。20多年来的计划生育工作已经大大降低了少儿抚养比,因而也大大降低了总抚养比。从人口预测可以进一步计算出,从现在到21世纪40年代,少儿抚养比几乎是单调下降的,老年抚养比是不断提高的。而总抚养比的变化动态则是两者的合力作用,表现出来的是先下降而后上升。我国劳动年龄人口的老年抚养比在不断增加;而青少年人口的抚养比却在不断降低,由1953年的61降到1990年的41,并将于2040年进一步降低到25。正因为如此,我国劳动年龄人口的总抚养比将由1990年的49降低到2010年最低点时的41。有人将20世纪的最后10年和21世纪头10年视为我国经济发展的黄金时期,正是基于这一趋势判断的。

在2010年以后,我国劳动年龄人口的抚养比将会逐步回升。即便如此,到2040年时,我国劳动年龄人口的抚养比仍将低于20世纪50和60年代我国劳动年龄人口的抚养比。因此,人口老龄化并不必然意味着我国劳动年龄人口抚养比的提高。

2030年以后的总抚养比是比较高的,主要反映出人口老龄化程度大大提高的影响。但是本文所引用的人口预测是维持在略低于更替水平生育率基础之上的。如果生育率高于更替水平(即放松计划生育),便意味着少儿人口增长率要高于劳动年龄人口的增长率,因而少儿人口抚养比将减缓下降速度。而现在提高生育水平只有在今后15年以后才会随新生人口的年龄推移形成对劳动年龄人口增加的推力,进而缓解老年负担比。由于教育水平的不断提高,未来实际进入劳动的年龄也是要提高的。这预示着今后劳动年龄的实际下限将不再是15岁,同时意味着未来实际少儿负担的增加。所以,试图用提高生育水平来缓解老年负担是靠多年的增加少儿负担并相应提高总抚养比作代价来实现的。如

果考虑到放松计划生育工作而可能导致的生育率大幅度反弹,则后果更是不堪设想。

5. 更重要的是,我们在看待人口老龄化所引起的问题时,不能仅仅局限于一般的人口结构方面的讨论,也不能完全根据人口统计方面的测量来估计。在分析人口问题时,我们必须将我国的具体国情和对未来发展局面的估计考虑进去。所谓劳动年龄人口并不是都在进行劳动和生产,劳动力只有具备一定的素质并配备必要的劳动条件才能形成实际的生产力。从长期的发展趋势来看,我国劳动力不是短缺而是过剩。在这样的具体国情和发展形势下,人口老龄化问题就不再只是与人口年龄结构相连,而是与劳动年龄人口的实际就业水平相伴的。因此,仅仅从老年抚养比来考虑,可能会掩盖了现实的问题。过剩劳动力不仅不能真正担负支持老年人口,反而需要由社会来负担。所以,通过提高生育率来缓解人口老龄化问题,结果恐怕是南辕而北辙,不仅不能真正提高社会生产力和经济能力,反而背上更沉重的就业包袱。

综上所述,虽然当前生育水平已经降到更替水平以下,但计划生育工作决不能有丝毫放松。在相当长一个历史阶段中,人口数量还是我国人口问题

(上接第56页)

更上游的地方产卵。1997年签署了在 Iffezheim 闸和 Gambsheim 闸上修建鱼道的国际公约,要求2000年前鱼道投入运行。

五、值得我国重视和借鉴的经验

莱茵河作为跨国性河流,在环保上经历了“先污染、后治理”的过程。从中也可以看出,河流污染后,其治理的过程十分漫长,治理费用十分高昂,河流生态系统短时期也难以恢复。莱茵河的历史变化告诫我们要防止走“先污染、后治理”的老路,特别是像长江这样的大江大河,虽然现在总体的环境状况比当年莱茵河污染严重的时候要好多,但污染加重的趋势并没有根本性的扭转。长江沿江地区在一味追求经济发展速度的情况下,往往对环境问题放在次要的地位,考虑得少。地区之间,也存在着上游污染下游,相互推卸责任的现象。莱茵河在治理上的很多经验值得我国重视和借鉴。

一是加强合作,包括政府和公众的合作,跨国(省)之间的合作。要搞好环保工作,不只是政府的事情,更不是哪一个部门的事情,而是全民的事情。除了政府的支持和重视,还需要公众增强环保意识,自觉地参与和维护;还需要政府和公众的互补和合作。莱茵河跨国组织 ICPR 的组织和运作以及各国在计划和协议实施过程中的良好合作,给我们在长江这样的大江大河进行跨省协调提供了宝贵经验。在德国和荷兰期间,我们有一个强烈的感觉,德国作为在荷兰上游的国家,没有把治理污染看成是为下游国家治理,而是出于保护自身生存环境的需要。

二是依法治理。如德国有一系列保护水源的法律,其中最主要的是用水规划法,确定了政府管理水源的重要原则和措施,就水源保护和利用、废水处理、防

洪的首要问题。我们说人口老龄化或人口年龄结构的问题并没有由于生育水平已经较低而上升为主要矛盾,但这并不意味着人口老龄化所形成的问题不严重、不需要研究和制定对策;而是说人口老龄化问题解决的对策应当服从于人口数量增长的控制,不能从放松计划生育的角度寻求出路,而是应当抓紧建立和完善社会养老保障体系,并充分发挥家庭养老的作用。政府和社会还应当根据实际需要和可能,大力发展老年社会保障和服务,解决家庭养老所面临的困难。应该对养老保险的经营,给以优惠政策,并加强监督和指导,以提高其信用和吸引力,鼓励人民群众广泛参加养老保险。

参考文献

- [1] 中国土地资源生产能力及其人口承载力研究课题组. 中国土地资源生产能力及人口承载力研究. 北京: 中国人民大学出版社, 1992
- [2] 林富德, 翟振武主编. 走向21世纪的中国人口、环境与发展. 高等教育出版社, 1996
- [3] 林毅夫, 蔡方, 李周. 中国的奇迹: 发展战略与经济改革. 上海三联书店, 上海人民出版社, 1994
- [4] 杜鹏. 中国人口老龄化过程研究. 北京: 中国人民大学出版社, 1994

(责任编辑 孙立明)

洪等方面作出规定。此外,对废水收费、肥料使用、农药使用、洗涤剂使用、饮水清洁、垃圾堆放(影响地下水)、地下水监测等都做出了法律规定。荷兰于1970年开始实施《地表水法》,这项法令使荷兰在水质保护方面逐步形成了一个系统的综合管理体系。

三是以防为主,防治结合。德国、荷兰均把保护水质的重点放在消灭、减少污染源上,如限制使用洗衣粉;降低洗涤剂中的含磷量;清洗或掩埋受污染的泥沙;对农药、肥料的使用和垃圾的堆放做出严格规定,等等。同时,还投入巨额资金,建设了大量不同规模的污水处理厂,对各类废水处理、净化达标后再行排放。德国、荷兰采取发放排污许可证的方法,对工业废水和生活污水排入河流进行严格控制,即使船舶的废水和粪便,也要求贮存后送岸上处理,严禁直排入河。

四是严密监测,强化监督。在河流、水库、湖泊设置有大量的监测点,对水质进行严密监测。同时,还对排污许可证申请单位的废水样品进行检测,以决定是否符合排放标准。国际之间、州际之间均进行严格监督。对于超标排放的工厂或单位,政府责令其纠正,否则就收回排污许可证和生产许可证,令其停业整顿并予以重罚。由于处罚很重,加上公众舆论强烈谴责,故工厂都能严格自律,自觉执行环保政策和排污标准。

参考文献

- [1] Federal Environment Ministry, Environmental Policy/Water Resources Management in Germany, Feb, 1998
- [2] ICPR, The Rhine: An ecological Revival, 1994
- [3] ICPR, The Rhine: A River and Its Relations, 1998
- [4] ICPR, Lachs 2000. 1999. (in Germany)
- [5] ICPR, Action Plan on Flood Defence, Mar, 1998
- [6] ICPR, Convention on the Protection of the Rhine, 1999

(责任编辑 王宏章)