



从七普数据看中国人口发展趋势

林宝

【摘要】从第七次人口普查数据可以看出中国人口发展的基本趋势大体已定，主要表现在生育水平提升乏力，将长期在低位徘徊；人口增长减速，即将进入人口负增长时代；老龄化快速发展，即将进入中度老龄化社会；劳动力供给下降，人口红利接近尾声。我们要认清形势，积极作为，在确定性中争取最好可能性。对此，建议进一步放开生育限制，消除生育障碍，营造有利于生育的社会环境；积极推动经济转型升级，强化创新驱动，提高增长质量；尽快渐进式延迟退休年龄，提高劳动参与率，减缓劳动力供给下降趋势；继续推进养老金改革和养老服务体系建设和完善基本养老保障。

【关键词】生育水平 人口负增长 人口老龄化 人口红利

【中图分类号】C91 【文献标识码】A



2021年5月11日，国新办举行第七次全国人口普查主要数据结果发布会，公布了普查主要数据结果。这次普查是在世界不确定性日益增加的情况下开展的，对于准确了解我国当前人口状况和未来发展形势具有十分重要的意义。从普查数据来看，中国人口发展已经表现出一些明显的趋势，且短期内难以改变，具有相对较强的确定性。

中国人口发展的基本趋势

一是生育水平提升乏力，将长期在低位徘徊。虽然中国近年来生育政策已经大为放松，但是生育水平提升却十分有限，甚至已经出现了再次下滑的势头。尽管近年来对中国生育率的具体水平存在一些争议，但几乎一致认为中国生育率已经降低到较低水平。实际上，中国生育水平在20世纪90年代初期已经下降至更替水平以下。有研究发现在全面放开二孩政策前中国的总和生育率在1.5左右，全面二孩政策在一定程度上释放了部分前期累积的生育意愿，生育水平在2016、2017年有所回升，但近两年又转而下降，根据普查结果，2020年我

国出生人口约1200万，总和生育率下降至1.3，进入极低生育水平。

普查数据显示全面二孩政策有一定的效果，但无法长期有效提升生育水平。生育水平远远低于政策允许生育的孩子数，反映出生育的主要影响因素已经不再是人口政策的约束，而是背后的生育意愿转变和社会经济条件制约。近年来，中国生育意愿已经下降到较低水平。2017年全国生育状况抽样调查数据显示，育龄妇女平均理想子女数和打算生育子女数分别为1.96和1.75个。在生育意愿下降的基础上，由于生育成本过高等因素的影响，还导致部分育龄夫妇未能按照意愿生育，即出现了“想生而不敢生”的状态。这些因素包括：高结婚成本严重透支家庭收入，对生育决策和家庭生命周期产生严重影响；女性就业压力和托幼资源严重不足加大了家庭生育成本；教育资源配置不均增加了孩子的教育成本；养老负担加重要求家庭加大养老资源分配份额等等。显然，无论是生育意愿的改变，还是生育障碍的消除，都非短期能够奏效，低生育水平态势将在较长时期内延续。

二是人口增速减缓，即将进入人口负增长时代。普查数据显示，2020年全国人口与2010年第六次人口

普查数据相比,年平均增长率为0.53%,比2000年到2010年的年平均增长率0.57%下降0.04个百分点,表明中国人口虽然保持增长,但正处于减速通道之中。实际上这从近几十年人口自然增长率不断下降中已现端倪。我国人口自然增长率已经从20世纪80年代末期的15‰以上一路下滑至2019年3.34‰,已经预示着总人口向负增长迈进的基本趋势。根据预测,在总和生育率为1.3的条件下,中国总人口规模将在2024年左右开始负增长,并且在可预见的将来,中国人口负增长趋势难以逆转。

人口负增长是中国人口发展的一个新阶段。虽然人口负增长不是洪水猛兽,但毫无疑问,将带来一系列变化,甚至潜藏一系列风险。学者陆杰华认为,人口负增长不仅会对社会经济产生影响,也会对文化、科技、地缘政治等方面产生影响,可能会对人口发展战略、国家安全与社会稳定、社会保障体系等产生冲击。由于生育率难以在短期内实现大幅度提升,人口负增长的惯性将长期延续。

三是老龄化快速发展,中国即将进入中度老龄化社会,并将快速向重度老龄化社会和极度老龄化社会迈进。人口老龄化是中国人口发展的显著特征。根据普查结果,2020年我国60岁及以上人口为26402万人,占18.70%,其中,65岁及以上人口为19064万人,占13.50%。人口老龄化速度明显加快,2010年—2020年,60岁及以上人口比重上升了5.44个百分点,65岁及以上人口上升了4.63个百分点。与上个十年相比,上升幅度分别提高了2.51和2.72个百分点。根据预测,在总和生育率保持1.3的情况下,中国最晚将在2022年进入中度老龄化(65岁及以上人口比例大于14%),2033年左右进入重度老龄化(65岁及以上人口比例大于21%),2045年以前进入极度老龄化(65岁及以上人口比例大于28%)。

人口老龄化将对中国经济社会发展产生深远的影响,对经济增长、社会治理、社会保障和社会服务等多方面带来严峻的挑战,尤其是会直接导致社会保障支出和养老服务需求快速增长,需要特别加以关注。

四是劳动力供给下降,人口红利接近尾声。七普数据显示,与2010年相比,16至59岁劳动年龄人口减

少4000多万人。劳动年龄人口减少将引起劳动力供给下降,人口红利由盛转衰。实际上,我国从2017年开始劳动力已经下降,影响已经开始显现。根据预测,在可预见的未来,劳动年龄人口下降态势将不可逆转,劳动年龄人口规模将持续萎缩。根据预测,到2035年,15-59岁劳动年龄人口将下降至8亿以下,15-64岁劳动年龄人口将下降至9亿以下。

人口红利被认为是中国经济腾飞的重要原因,有研究认为20世纪70年代末以来中国通过改革开放达到的高速增长成就,得益于人口红利。近年来,随着劳动年龄人口负增长和劳动力负增长相继到来,人口红利正处于下降通道,并将在大约10年后退出人口红利期。显然,随着人口红利期即将终结,中国原有劳动力低成本优势不再,依赖于充足的劳动力而形成的比较优势也将慢慢丧失,实现经济结构转型升级,寻找新的增长源成为重要任务。

综合来看,在可预见的未来,中国人口发展的基本趋势已经确定,将长期保持低生育水平、人口老龄化快速发展和劳动力供给下降趋势,并即将进入中度老龄化社会,在2025年以前进入人口负增长阶段,在2035年以前退出人口红利期并进入重度老龄化社会。中国人口发展的这些基本趋势预示着,中国未来将面临着经济结构转型的艰巨任务,同时将迎来养老负担和养老需求的快速增长。

适应人口形势变化的相关政策建议

需要指出的是,确定性是相对的,不确定性是绝对的。在中国人口发展基本趋势已经确定的条件下,我们并非毫无作为,相反要认清形势,积极作为,在确定性中争取最好可能性。争取最好可能性有两重含义:一是对有可能改善的趋势,积极作为,争取更好方向;二是认清基本趋势,适应形势变化,建设与之相适应的社会经济政策体系。从这个思路出发,未来可以考虑的主要政策选择包括:

第一,放开生育限制,消除生育障碍,营造有利于



生育的社会环境。中国近年来不断调整完善生育政策，取得了一定的效果，但从普查所反映的出生人口大幅下降可以看出，全面二孩政策不能实现生育水平有效提升，出生人口继续下降已成定局，进一步放开生育限制的时机已经来临。进一步放开生育限制并不会从根本上改变中国低生育水平的现实，人口发展的基本形势不会因此发生根本转变，人口负增长仍然会到来，人口老龄化将继续，但总体上有利于延缓人口负增长进程，缓解人口老龄化趋势，并增加群众选择权，降低政策实施和社会管理成本。

为此，必须尽快树立促进生育政策导向。目前的全面二孩政策从根本上仍然是限制生育的思路，力图鼓励人们在一定约束条件下多生育，同时存在“限制”和“促进”两种政策导向，有政策内在的矛盾性，容易让人们分不清政策到底是限制生育还是促进生育。因此，进一步放开生育限制，给民众一个明确的促进生育的政策导向，是当前应对生育率持续下滑的必要选择。与此同时，与进一步放开生育限制相适应，应系统清理当前法律法规和政策措施中不符合促进生育政策导向的规定，避免向民众传递错误的政策信号。

在此基础上，还需要继续完善相关社会经济政策，消除生育障碍，营造有利于生育的社会环境。政策应该从全生命周期的视角，抓住婚恋、生育、幼儿抚育、儿童教育等重点环节，从税收、社会保障、劳动权益保护、公共服务支持、社会服务发展等多方着手，消除影响家庭成长和生育的痛点，切实减小生育养育成本。

如在婚恋环节，要将青年婚恋问题作为青年工作的一项重要内容，加强青年婚介服务，促进适龄青年的婚姻匹配；要完善住房保障制度，多途径满足青年及新家庭的住房需求，进一步完善住房保障体系，要重点保障青年及新成长家庭的住房需求。在生育环节，要完善婚育相关假期制度，推动家庭工作平衡，适当延长产假，设立育儿假，保障育儿假期间享受最低工资标准和社会保险待遇；要依法保障妇女就业权益，改善妇女就业环境。在养育环节，要合理配置社会服务资源，大力发展社会服务业，改善儿童照料服务供给；要加强医疗卫生、托幼等方面的公共资源配置。在教育环节，要进一步深

化教育制度改革，切实减轻家庭教育负担。要让3-6岁儿童获得公共教育服务；大力促进教育公平，推动义务教育均等化发展，减少家庭因各类变相择校而产生的高昂教育成本，等等。

第二，积极推动经济转型升级，强化创新驱动，提高增长质量。中国自进入经济新常态以来，已经加快了推进经济转型升级的步伐。党的十九大报告明确指出，我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期，建设现代化经济体系是跨越关口的迫切要求和我国发展的战略目标。要适应人口负增长和人口红利逐渐消失的人口发展形势，适应劳动力供给形势的变化，中国经济的增长方式必须发生深刻变革，应从要素积累的增长模式转向以改善经济效率为主的经济增长方式，提高经济增长质量。

为此，一方面必须以创新为驱动力，推动经济转型升级。“创新是引领发展的第一动力。抓创新就是抓发展，谋创新就是谋未来”。要尽快扫清制约创新动力和创新能力的障碍，形成有利于推动创新和增强创新能力的环境，向创新要生产力，用创新寻找新的增长源泉。要在科研管理、税收政策、经济激励等多方面向有利于发挥人才创新作用的方向改革，推动创新发展。要大力发展以人工智能、量子通信等为代表的新一代高新技术发展，以新技术、新业态推动新经济的发展。另一方面，必须以提高劳动者素质为核心，提高劳动生产率。经济增长要从依赖劳动力数量投入转向更多依赖于劳动者素质提高。适应经济结构转变和产业升级需要，要加大对教育和培训的投入力度，不断提高劳动者素质。要通过改善教育公平、提高教育质量、增强培训的针对性等措施，提高劳动者教育水平和劳动技能，以质量替代数量，以人才红利替代人口红利，为经济增长提供长久支撑。当然，在经济转型升级过程中，劳动力市场的波动将更为频繁，必须通过加强劳动力市场建设和社会保障制度建设等措施应对结构转型的就业冲击。

第三，尽快渐进式延迟退休年龄，提高劳动参与率，减缓劳动力供给下降趋势。尽管当前关于延迟退休年龄还有争议，但实际上延迟退休年龄必要性正在增加，党

的十九届五中全会已经明确提出，实施渐进式延迟法定退休年龄。当前，应尽快出台方案，向全社会公布，寻求最大共识。渐进式延迟退休年龄是一项影响面广、涉及人群较多的改革，同时也是一项历时较长的改革，如果出台方案和开始延迟之间有较长的缓冲期，影响会在更远的时期到来，有利于减小改革阻力。由于延迟退休方案至今没有出台，改革需要加快节奏。同时，改革中还应该引入弹性机制，以帮助人们趋利避害，减小改革阻力。同时，考虑到中国的具体国情，可以在退休年龄弹性空间设计上，适当向女性倾斜，即女性的提前退休年龄可以略微宽松。比较理想的做法是兼顾目前的退休年龄规定，将法定退休年龄提高到65岁后，让女性可在55-70岁、男性可在60-70岁的范围内弹性退休。这样，部分不愿延迟退休的职工仍然可以在目前退休年龄上选择退休，而有劳动意愿和劳动能力的职工则实现延迟退休。

第四，继续推进养老金改革和养老服务体系建设和完善基本养老保险制度，完善基本养老保障。党的十八大以来，中国养老保险制度改革和社会养老服务体系建设的速度明显加快，老年收入保障体系日益完善，养老服务供给明显改善，但是从应对人口老龄化的长远目标和人民群众的现实需要来看，仍然有较大差距，需要加快建设进程，完善制度体系。

首先，需要继续完善养老金制度，改善制度公平性和可持续性。一是引入公民养老金，建立普惠性、兜底性的第一层次养老金。中国目前已经实现养老保险制度的全覆盖，实际上具备了引入公民养老金的条件。建议将城乡居民养老保险社会统筹部分改革为公民养老金，形成覆盖全民的第一层次养老金，适当提高标准。二是拓展养老金收入来源，改善养老金收入状况。可考虑适当提高养老金缴费基数上限、规范养老保险缴费行为、加大划拨国有资产补充养老保险基金力度。三是尽快推进基础养老金全国统筹。基于各地区前期缴费率不同，为保障公平，必须将缴费率纳入统筹后的基础养老金待遇计算方式，实现了横向公平和纵向公平的统一。四是通过设立养老金的最高和最低标准控制养老金水平差距。五是在待遇确定和调整机制中纳入人口老龄化因素。

其次，深化养老服务供给侧改革，加快养老服务体系建设和完善。对照供给侧结构性改革的“三去一降一补”五大重点任务，养老服务供给侧改革的主要任务是促增长、去空置、降成本和补短板。要优化存量、引导增量，切实提高养老服务供给质量和供给效率，扩大有效供给，更好地满足老年人的养老服务需求。通过充分调动社会各方积极性，实现供给主体多元化；充分发挥市场作用，实现供给机制市场化；大力发展社区服务，实现供给方式便利化；创新养老服务技术，实现供给手段多样化；调整养老机构功能，实现供给内容专业化；整合各项政策措施，实现供给政策系统化。

最后，建立统一的长期护理保险制度，为国民提供基本护理保障。长期护理保险试点目前已经超过四年，应该总结经验，尽快出台统一制度。当前的试点涉及城市较少、覆盖范围有限，大部分地区没有覆盖农村居民，不能满足更多地区、更多群众的长期护理需求，而且一旦试点期过长会导致各地的制度定型，将来统一制度难度会加大。经过四年多的试点，目前各地已经有了一些探索和经验，可以为建立统一制度提供一些参考，可以在此基础上，充分研究、系统设计，出台统一的福利性、普惠性和强制性长期护理保险制度，为国民提供标准化的基本护理保障。

人民论坛

（作者为中国社会科学院人口与劳动力经济研究所、中国社会科学院应对人口老龄化研究中心研究员）

【参考文献】

- ①陆杰华：《人口负增长时代：特征、风险及其应对策略》，《社会发展研究》，2019年第1期。
- ②贺丹、张许颖、庄亚儿、王志理、杨胜慧：《2006—2016年中国生育状况报告——基于2017年全国生育状况抽样调查数据分析》，《人口研究》，2018年第6期。
- ③林宝：《应对人口老龄化并非朝夕之功》，《群言》，2019年第12期。
- ④林宝：《养老服务供给侧改革：重点任务与改革思路》，《北京工业大学学报（社会科学版）》，2017年第6期。
- ⑤林宝：《积极探索适合中国国情的养老模式》，《金融博览》，2020年第6期。

责编/李一丹 美编/陈媛媛