

面向新世纪的中国人口与可持续发展

蒋正华 张羚广

【提要】 本文将分析经济发展与环境、资源保护,人口增长与经济的关系;根据中国国情和世界经济状况和趋势,论述面向21世纪中国人口和世界人口的发展及相应对策。

【作者】 蒋正华 全国人大副委员长、农工民主党中央主席,教授;张羚广 中国社会科学院人口研究所,研究员。

中国正面临着两个相互之间有密切关系的两难抉择:经济快速增长与环境、资源保护;人口死亡率迅猛下降而高生育观念不能相应地即时改变。长期与近期利益的矛盾会影响当政者的决策心理,而全局与地方利益间的矛盾则反映在各方面政策的差异和对问题认识、处理的不同。本文旨在分析这两个两难问题的现状、未来的发展、两个问题之间的联系以及解决问题对策的优化。

1. 对人口问题认识的发展

江泽民总书记在党的十四大报告中明确将控制人口增长和加强环境保护提到了基本国策的高度,并在10个关系全局的主要任务中详细阐述了贯彻执行这项基本国策的具体任务和要
求。每年的政府工作报告中,也都有专题阐述基本国策执行的情况。越来越多的有识之士看到世界的资源有限,人均资源中国比世界水平要低得多的现实。因而,要发展、要自立于世界民族之林,就必须坚定地控制人口过快增长。

早在1954年,邓小平同志就指出,“我认为避孕是完全必要和有益的,应采取一些有效的措施”。^①他在1957年又明确指出:“节育问题,不是个小问题,它涉及到我国人民长远生活的改善问题……如果在第三个五年计划末期全国人口能稳定在七亿至八亿人口上,就是我们在节育工作上的一个大胜利”。^②这是我们可以看到的最早的关于中国人口控制目标的具体表述,也是当时中央领导人的共识。毛泽东同志在1957年几次提出要抓人口工作,他说:“抓人口问题恐怕也是三年试点,三年推广,四年普遍实行。十年不搞,将来又增加到八亿”。^③周恩来同志特别在农业发展纲要中加入了计划生育的内容(彭珮云,1997)。但是,从50年代到60年代,由于种种原因,计划生育只做了一些试点工作,未能在全国推开。究其原因,除了特殊的环境外,对计划生育的紧迫性、艰巨性尚未形成广泛的社会共识是最重要的因素,国际和国内的情况都是如此。

①②③ 彭珮云主编:《中国计划生育全书》,中国人口出版社,1997年。

50年代国内坚决主张实行计划生育的学者只有邵力子、马寅初等少数人,这种情况一直持续到60年代。在特殊的社会条件下,实行计划生育的社会呼声一直不高,中国的计划生育普遍推广多少有些为形势所迫。实际上,我们是在达到8亿人口,发展经济受到人口众多的约束,才开始全面推广计划生育,但少生孩子的社会经济文化环境又未形成,因此造成决心难下的两难境地。邓小平同志主持工作以后,高度重视人口问题,他多次讲中国的国情。在1979年,他说:“要使中国实现四个现代化,至少有两个重要特点是必须看到的:一个是底子薄。帝国主义、封建主义、官僚资本主义长时期的破坏,使中国成了贫穷落后的国家……由于底子太薄,现在中国仍然是世界上很贫穷的国家之一……第二条是人口多,耕地少。现在全国人口有九亿多,其中百分之八十是农民。人多有好的一面,也有不利的一面。在生产还不够发展的条件,吃饭、教育和就业就都成为严重的问题”^①。这段话精炼、通俗地概括了人口问题的主要方面。他还说:“即使若干年后人口不再增加,人口多的问题在一段时间内也仍然存在”。^②邓小平同志对人口问题的看法是辩证的、科学的,贯穿了解放思想、实事求是的精神;对国情分析是透彻的,对解决人口问题看得很远,既有政治家的政治敏锐,又有国家发展总设计师的全面、深邃的战略家目光。他在会见日本前首相福田纠夫时说:“国外有些人希望中国不实行计划生育,这是想让中国永远处于贫困状况。”他特别强调:“我们的人口政策是带有战略性的大政策”^③。

在邓小平同志的大力推动下,中国人口、资源、环境、社会经济发展研究有了很大进展。全国进行了国情调查和多项专门调查,调查结果向社会公布,使人们对中国的人口、社会经济、资源状况有了比较清醒的认识。中共第十四、十五次全国代表大会上都着重强调了人口、资源、环境相协调的重要性,并将可持续发展确定为中国的发展战略。

2. 资源对人口总量的制约

人口数量过多将对资源造成沉重的压力。全球有人定居的国土面积总和约为13600万平方公里;中国国土面积以960万平方公里计,约占全球的7%。世界耕地面积约为13.7亿公顷,中国耕地最新统计为1.3亿公顷,约占世界的9.5%。世界人口密度约为44人/平方公里,中国却达到了132人/平方公里,为世界平均数的3倍,人多地少的矛盾在许多地区已十分尖锐。由于人多地少,大量森林遭受破坏,或毁林开荒,或过度采伐,以致中国森林面积缩小到只占全球的3%,人均占有森林资源只有0.11公顷,列世界119位,只有世界平均水平的17.2%。另外,牧区的过度放牧已使90%的草地正在或已经退化,问题十分严重。

人均能源消耗既是一个国家生产发展的标志,也是人民生活水平的标志。90年代前后,人均消耗标准煤中国约为0.7吨(美国为9.4吨,日本为3.5吨),但是就连这样的低消耗标准,能源供应还是十分紧张。在一段时期内由于缺煤、电力紧张,中国曾发生过1/4的生产设备因缺电不能正常运转。缺煤造成了缺电,缺电又减少了煤的产量,形成恶性循环,严重制约着生产的发展和人民生活水平的提高。80年代中后期至今,国家预算中对能源等基础建设投资每年都增长20%以上,使问题得到缓解,但未能根本解决,特别是随着经济建设新高潮的到来,必然有一个能源需求的新高潮。可以预料,在近几年电力供应充裕的背后,能源供应紧张的局面今后有可能再现且还将持续相当长的一段时期。

农业是一个国家持续发展的重要支柱。“民以食为天”就是自古以来无数历史经验精辟的总结,在当前经济快速增长的形势下,对粮食的需求更是急剧增加。对粮食需要的增长来自两

①②③ 彭璠云主编:《中国计划生育全书》,中国人口出版社,1997年。

个方面,一方面是人口增长的消费需求;另一方面则是生活水平提高的需要。1978年以来,中国城乡居民人均猪肉消费量增长了3倍多,食糖则增加1倍。肉类消费量的提高,大大增加了饲料的需求和人均粮食消费的需求。饮料以及其他工业用粮同样也随人均消费的增长而增加。每年中国要增加1500多万人口,相当于一个中等规模国家的总人口,这就对粮食及其他农产品的需求加速增加。据估计,每年中国增产粮食和肉类的近一半都被新增人口消费掉,能用于持续发展的农业原料有限。尽管如此,中国食物消费结构仍在迅速转变之中,人均肉类消费虽然已有较大提高,但只有发达国家的2/5。因此,未来对粮食和其他农产品的需求仍将继续增加。近年短期内粮食似乎有了剩余,但在许多地方付出了沉重的生态代价。与此同时,经济发展和人口增长都使耕地面积年年缩小,每年减少约500~700万亩沃土,形成了对长期稳定发展的一大威胁。若长此以往,粮食产量有可能赶不上人口增长的需求。

对于确定长期发展战略来说,研究最稀缺资源的配置是一项关键性的工作。稀缺资源造成对发展目标的制约,也决定了产业结构的方向和投资的分配。对中国来说,最稀缺的自然资源是淡水和土地。在世界各国自然资源统计资料中,中国被列入淡水资源最稀少国家之列,不管是工业发展还是农业增长,都需要大量淡水。水利部水资源司曾报道,中国人均水资源不到世界人均的1/4,名列第88位。不但如此,水资源的分布也很不利,与土地资源不相匹配,长江流域及以南地区,水资源占83%,耕地占38%,而黄、淮、海、辽河流域,耕地占42%,水资源只占9%。地面水资源的稀缺造成对地下水的大量超采,尤其是华北地区,地多水少,地下水超采十分严重。据报道,黄河近年来年年断流,一年内断流时间最长达224天,断流长度达700公里。许多大城市的缺水现象尤其明显,不少地区已经形成漏斗形的地下水位。水位下降最多处已达40多米,不少地区发现地面沉降,因此造成巨大的经济损失。这些地区人口日增,生产、生活用水也在增加,对已经紧张的水资源造成了很大的压力。

许多科学家对中国资源能承载的人口数量进行了研究,结果虽然不完全相同,但都认为中国资源所能承载的合理人口数量大约在7~10亿之间。技术进步可能提高资源的承载能力,根据淡水资源、土地、就业、矿产资源、综合国力等诸因素综合分析,中国总人口若超过18~20亿将可能发生严重的危险。为达到中国发展的战略目标,最高的人口数量应当保持在16亿以内。农业部根据1997年土地普查资料认为,中国的粮食生产最高可支持的人口容量为17.3亿。由于人口是一个具有很大惯性的系统,过去长期高生育率时期出生的人群在今后会造成新的出生高峰,即使生育率已经降低,但是由于育龄人群十分庞大,出生人数仍然很多。因此,长期目标若设定为16亿人口,就决定了中期和近期的目标,即到2000年约为13亿人,到21世纪20年代约为15亿人,只有这样,中国人口达到16亿后才可能停止增长。过去的20年中国在控制出生率方面已经取得了举世瞩目的成绩,但是中国的国情要求我们必须继续抓紧计划生育。从现在起的10年内是十分关键的时期,要求我们建立起有利于小规模家庭、提高生活水平的社会经济环境,使生育率稳定到更替水平左右,并在一段时期内略低于更替水平。这样,才能保证在21世纪内全国的人口与资源、环境相适应,与社会经济发展相适应,使千家万户真正实现长久享受安定、富裕生活的理想。

3. 人口与社会经济发展

人口增长与经济的关系多年来一直争论不休。人口与资源的关系不能单纯只看每平方公里有多少人,还要看这些地区有多少资源。因此,根据不同地区的实际情况,可容纳的人口数量大不相同。人口与经济发展关系在许多研究中都有类似的结论:

人口增长率降低可以减少孩子的抚养费用,使储蓄和用于发展的投资增加。中国 1971 年到 1994 年因计划生育少生的孩子约为 3 亿人,节省社会投资近 4 万亿元,其中部分将在以后支出,到目前为止已节约费用近 1 万亿元,直接创造了可观的经济效果。

出生率下降配合适当的扶贫政策可以减轻贫困地区的压力,早日脱贫致富。最近的一些调查说明,许多特困户长期陷入困境主要是孩子多和患有严重疾病,有些农民刚刚脱贫又因多生孩子丧失了集中力量发家致富的机会,重新返贫。越生越穷、越穷越生是这部分人不能自拔的重要原因。出生率下降还有间接经济效益。由于孩子减少,妇女可以有更多时间接受培训、提高技术,并得到更多就业、提升的机会。这些效益可以提高女性地位,从长远来说对社会发展有重要影响。

人口素质问题也值得重视。总的说来,人口素质应当包括德、智、体、美各个方面,在新世纪的知识经济时代,尤其要重视创新能力的培养。由于素质的内涵十分丰富,至今还没有一个大家满意的可以综合反映素质水平的指标,经常为国际社会引用的是人口生命素质指标(PQLI)和美国健康协会指标(ASHA)。人口生命素质指标包括婴儿死亡率、期望寿命、文化普及率 3 个因子,美国健康协会指标则包括人均国民收入增长率、就业率、文化普及率和期望寿命 4 项,两种指标都采用某些反映社会经济发展的综合指标,并将教育水平与寿命作为基本因素。自解放以来,中国人口素质有很大提高,但为适应现代化的需要,在提高受教育程度、科技知识的传播、遗传病和地方病的减少、婴儿素质的改善等方面,还有大量的工作要做。一些经济发展落后的地区也往往是教育事业落后、生育子女数量多的地区,今后应在政策上采取与社会主义市场经济体制不断完善相配套的措施,例如征收多子女教育税等。中国的人口素质在受教程度上远低于世界平均水平,无论是普及义务教育或发展高等教育,都应付出更大的努力。

人口和社会、经济发展的关系是复杂的,各国有不同的具体情况,必须根据国情,具体分析。根据中国的情况,人口数量与经济、社会发展有以下 7 个方面的实际情况值得注意和研究:

第一,目前中国出生率已降到较低水平,但各地区生育率还有较大差别,要稳定低生育率水平仍需做出很大的努力,放弃计划生育工作将使生育率迅速出现反弹。

第二,从持续发展的角度看,中国的水资源、土地资源、能源是最大的约束因素。中国的最高人口容量为 16 亿,经济发展最优人口为 7~10 亿,技术发展可能使经济发展力量增强,但现在还看不到新技术投入实用的可能。因此,在一段时期内中国的总和生育率保持在略低于更替水平对发展有利。

第三,中国的老年人口数量将持续增长,这是过去高出生所造成的,而不是计划生育的结果。计划生育使总人口增长变慢,因此老年人口比重上升,但没有改变老年人口的总量。不管采取什么人口政策,这部分老年人口已经存在,应当建立适当的社会保障制度解决老年人口增加所带来的社会问题。

第四,中国存在大量剩余劳动力,到 2000 年,除乡镇企业和城市吸纳部分劳动力外,仍将有约 1.9 亿农村剩余劳动力。城市职工中也还有相当数量的富余人员,这将降低生产效率。应当着力加强劳动力的培训,除了培养各类高级人才之外,还要发展各种职业教育,使这些人能找到适合自己的工作。人口素质在 21 世纪将是决定中国前途的关键因素。

第五,出生率下降的直接经济效益主要表现为少生孩子节省的各种费用,间接经济效益难以计算,但可以肯定对社会发展有长期积极的效果。低出生率使父母有更多时间教育孩子,当然,也要防止溺爱、放纵,在优教、优生方面应当加强指导。

第六,控制人口增长有利于消除贫困,提高收入。目前,中国尚属收入比较平均的国家,但

近年收入分配差距有拉大的趋势。收入过于平均将降低经济效率,收入差距过大将诱发社会不安定。亟应加强调节收入分配的政策实施,使其充分发挥作用。

第七,没有一项政策是只有优点没有缺点的。控制人口增长的政策也会产生社会、经济、人口等方面的负面影响,如出生婴儿性别比的提高,老年人口比重的提高,家庭结构的变化等等,应当加强研究,寻找对策,注意引导。

4. 跨世纪的人口与可持续发展

全球人口在1950年为25.2亿,到1999年10月已超过60亿。世界人口从10亿增加到20亿经过了100多年,从20亿到30亿是35年,从30亿增到40亿只用了14年,而从40亿增加到50亿和从50亿增到60亿则分别用了13年和12年,每增加10亿人口的时间迅速缩短。联合国1998年最新的预测表明,到2050年世界人口至少为73.43亿,最高可能达到106.74亿人,两者相差36亿多(U.N.,1998)。全球长期人口的发展及计划生育的影响引起了许多人的关注。

1993年10月,世界各国科学院院长在新德里举行了人口最高级会谈,并发表了宣言。在宣言中,科学家们设想了21世纪三种人口发展的可能:(1)60年内终身生育孩子数从3.3降到所谓“更替水平”的2.1,由于过去人口增长过快形成的动量,世界人口将在21世纪末最少达到110亿而稳定下来。(2)生育率在21世纪早期降到1.7,则全球人口可在21世纪中期达到峰值78亿,然后缓慢地降低,这是非常乐观的估计。(3)终身生育孩子数不能降到2.5以下,全球人口到2100年将达到190亿人,2150年达到280亿人。

许多专家研究过世界资源究竟能养活多少人。最乐观的估计是500亿,悲观的估计是21亿人,最悲观的看法只有4.6亿。由于对生活水平等方面的标准和对未来技术发展前景的认识不同,估计结果差距很大。但绝大多数专家的认识比较一致,认为世界最大人口容量在100亿到200亿之间,平均值为150亿。

中国政府看到人口过快增长的危险,从70年代开始推行计划生育,到90年代,生育水平已降到60年代的1/3。出生率从1963年的46%下降到1996年的16.98%;1998年人口自然增长率已降到9.53%。随着实施计划生育时期出生的婴儿陆续进入婚育年龄,计划生育观念更容易为广大群众所接受,出生率还将持续下降。由于50年代到70年代初持续高出生率的影响,中国人口还将增长到21世纪的30年代末至40年代初,最高人口数量可能达到15.3亿人左右。此后,人口数量就可能缓慢地下降。如果控制人口增长的政策保持下去,则在22世纪可以达到低于10亿人的有利于经济发展的最优人口数量。中国人口占世界总人口的比例,可从1950年的22.1%逐渐下降,到2050年为18%左右,到2150年降到15%左右。从人口总量看,只要计划生育工作常抓不懈,最高峰的人口数字将控制在资源所能支持的最大容量以内,有利于中国社会经济发展战略目标的实现。但是也将出现许多过去未曾遇到过的问题。

其一,人口老龄化问题。20世纪医学发展迅速,特别是第二次世界大战以后,由于社会经济发展和医疗条件改善的双重作用,使死亡率迅速降低。90年代中期全球60岁及以上的老年人口已有5.4亿,其中发展中国家就有3.3亿人。由于出生率不断下降,老年人口占总人口的比例正在上升。按照医学家的估计,21世纪遗传工程可能会有突变性进展,人类的平均寿命则可能延长到110岁甚至更高,至少可延长到85岁以上。这将使21世纪的人口数量和结构发生戏剧性的变化。寿命延长将使总人口数量增长得更快,同时也使老年人口比例增大。

中国在20世纪30年代和40年代的人口平均寿命只有35岁左右。目前,中国男子的平均

寿命约为 68 岁,女子则超过 70 岁,65 岁以上的老年人口数量增长很快。特别是,当 50 到 60 年代高出生率时期出生的人群到 21 世纪进入老龄时,老年人的比例将大大增加。1996 年,中国 65 岁以上老年人口占全国人口的 6.27%,21 世纪老年人口的比例将逐步增加。

2025 年老年人口比例可能在 12.5%左右,到 2050 年略高于 20.24%,大致相当于目前经济发达国家的水平,按照高、中、低三种人口增长方案计算,最高可能达到 24%。届时中国经济已达到中等发达国家的水平,可以承受赡养老人的负担。由于中国的人口基数很大,尽管生育水平不断降低,每年出生的孩子数仍将接近 2 000 万人,由于死亡率下降,这些孩子绝大部分可以成长为劳动力。从宏观角度来看,中国不会出现劳动力缺乏的现象,相反地,失业现象在 21 世纪中仍将长期存在。

其二,人口迁移与城市化问题。50 年代到 60 年代中期,中国人口流动方向主要是从沿海向内地和边疆,70 年代又有大批青年由城市迁到农村。这些迁移的显著特点是有组织地实施,迁移的原因有政治、经济等许多方面。总的说来,这 30 来年城市人口比例变化很小。改革开放以来,经济发展很快,促使大量农民进城从事各种经济活动。据有关部门统计,全国流动人口总数已达到 8 000 万。近年来,乡镇企业发展很快,大量吸收了农村剩余劳动力,其总数也已接近 1.2 亿人。许多小城镇迅速发展为小城市,小城市的规模也在不断扩大,城市化的进展大大加快。

经济发展必然引起产业结构的变化,并由此导致城市化和人口迁移。中国实行了控制大城市规模、适当发展中等城市、大力发展小城镇的策略,这是符合中国国情的。对比国际数据,低收入国家农村人口占总人口比例为 72%,农业劳动力占总劳动力比重为 52.6%;中等收入国家农村人口占总人口比例为 33%,农业劳动力占总劳动力的 31%;高收入国家农村人口只占总人口的 23%,农业劳动力只占劳动力总数的 4.5%;中国 90 年代中这两个数字分别为 74%和 59.8%,比低收入国家平均水平还低。可以预料,21 世纪随着中国经济的发展,城市人口比例将大大增长,届时,将会有两亿以上的农村劳动力迁移进城。到 21 世纪中叶,即使采取限制大城市发展的政策,许多中等城市将会发展成为大城市,而现在人口在 400 万以上的大城市,有相当大的一部分将会发展成为特大城市,这是不可避免的大趋势。城市人口届时很可能占到全国总人口的 60%~70%。

城市化和迁移从总体而言对社会经济发展利多弊少。城市化将促进人的观念现代化;生活方式趋于快节奏,追求效率;文化水平提高,更容易接受新事物。也可能使人们个人之间的交往减少,更加依靠现代科技手段沟通。这些变化的长远影响难以准确地预料。总之,21 世纪将是一个信息时代,通讯技术、计算机技术以及各种媒体的发展使地球变得更小,各种价值观念和社会文化激荡、碰撞的机会增多,城市是变化的中心,城市化使社会变化以更快的速度扩散到全国。

5. 结论

第一,人口过快增长是一种慢性病,短期内症状并不明显,只是在幼儿入托困难、小学压力加大等局部问题上反映出来,但是经过一二十年甚至数十年,问题就会积累起来,迟早要爆发,而一旦爆发就很难在短期内加以解决。过量的总人口使社会负担增加,继续发展势头削弱,甚至使经济停滞或倒退;大量的剩余劳动力使就业压力增大,生产效率下降,削弱在国际市场上的竞争能力或者增加社会保险的支出;人口数量过多还会削弱在提高人口素质方面增加投资的能力,从各方面影响长期发展的力量。因此,对人口问题必须制定有远见的政策,经常注意发

生问题的征兆,及时采取相应的对策,防患于未然。由于控制人口过快增长的政策主要是对长期利益起作用,近期却需要一定数量的投入,长期与短期利益在一定程度上存在矛盾,因此更需要决策者具有远见卓识,在国力所能够承受的条件下确定长期利益与短期利益相适应的发展策略。

第二,人口问题是一个综合性问题,必须兼顾各方面的利益,从不同角度加以分析,制定行动方案。从宏观上看,中国人口数量过多已经造成对稀缺资源的沉重压力,降低了经济效益,使就业、升学等社会问题更为严重,必须加以控制。否则,中国的长期发展战略目标就有落空的危险,群众的根本利益不能得到可靠的保障。但是,从微观的家庭利益来看,中国各地发展水平差异很大,在发展初期,主要是依靠劳动力和资金的投入增加产出,部分家庭因劳动力多而致富,增强了一些人多生育的欲望。尽管不久的将来,随着发展初级阶段的过去,劳动力的质量将成为影响生产发展速度的主要因素,但是生育行为的转变与发展水平的提高相比总有一段滞后时间,因此,宏观和微观利益在一定阶段、一些地区存在着矛盾。

第三,根据中国的国情,在相当长的一段时期内需要严格控制人口数量的增长。目前我们所确定的人口数量控制目标,即到2000年全国总人口控制在13亿,是既考虑了发展经济的需要,又是经过努力可能做到的。有的人看到近期个别地区经济发展后劳动力不足,认为在这些地区不需要强调计划生育了,这是一种错误的认识。中国经济发展快的一些地区均处于发展的初期,劳动密集型企业较多,经济效率还不高,在社会主义市场经济的条件下,必须向高效率、高技术要竞争能力。

只有高质量的劳动力才能生产出在竞争中站得稳的商品。产业结构的调整是经济发展中必然要经过的阶段,只有把眼光放得远一些才能保持本地区的持续增长。何况,即使在经济发展快的地区也还有面积不小的落后地区,如何充分利用这些地方的剩余劳动力还有许多工作要做。

第四,注意生育率快速下降所带来的负面影响,准备好对策。生育率快速下降会导致家庭结构的变化,人口年龄结构的逐渐老化。这些对社会发展和经济增长都有重要的影响,必须充分重视,加强研究。现在上海市已经实现人口零增长,北京市、天津市人口零增长也为期不远,研究这些地区的情况对分析全国人口发展的趋势有先导意义。

第五,人口对可持续发展影响的研究应当包括人口数量、人口素质和人口结构三个方面。当前,对中国最迫切的是数量控制问题。随着经济、社会的发展,素质和结构问题也将更加突出。老龄化问题、劳动力素质问题、家庭结构问题等将对经济增长、社会保障、技术进步以至文化、风俗、价值观念等许多方面产生深刻的影响,需要根据形势的变化,持续关注并跟踪研究,及时提出相应的对策。

参 考 文 献

1. 《中国21世纪议程——中国21世纪人口、环境与发展白皮书》,中国环境科学出版社,1994年。
2. 彭珮云主编:《中国计划生育全书》,中国人口出版社,1997年。
3. 国家环境保护局政策法规司编:《中国环境保护法规全书(1982~1997)》,化学工业出版社,1997年。
4. World Population Projection 1998. U. N.

(本文责任编辑: 朱 萍)