

“十三五”时期中国人口发展面临的挑战与对策

张车伟, 林 宝

摘 要: “十二五”时期中国人口持续保持低速增长,人口老龄化程度不断加深。预测表明,中国劳动年龄人口及比例将不断下降,人口老龄化将以世界上少有的速度快速提高,总人口将在 2026 年左右达到高峰后开始下降。“十三五”时期中国人口发展将面临人口结构失衡、劳动力供给下降、养老服务需求快速增长、城镇化转型等多方面的挑战。为应对这些挑战,必须尽快全面放开二孩生育,转变经济发展方式和开发人力资源,大力发展养老服务业,积极推进新型城镇化等。

关键词: 人口老龄化;生育政策;经济发展方式;养老服务;新型城镇化

作者简介: 张车伟,中国社会科学院人口与劳动经济研究所所长、研究员(北京 100028)

林 宝,中国社会科学院人口与劳动经济研究所副研究员(北京 100028)

“十三五”是全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴中国梦的关键时期。人口是影响中国经济社会发展的“常变量”,不仅会影响到“十三五”时期各项经济社会发展目标的实现,更关系到全面建成小康社会和实现中华民族伟大复兴中国梦的实现。为了对“十三五”时期中国人口发展状况有更深入的了解,本研究将分四个部分进行分析。第一部分分析“十二五”时期人口发展形势,第二部分分析中国人口发展的长期趋势,第三部分探讨“十三五”时期人口发展面临的挑战,第四部分为对策和建议。

一、“十二五”时期中国人口发展形势^①

1. 人口自然增长率处于历史低位,生育率接近超低状态

“十二五”头三年中国人口继续保持低速增长。截至 2013 年底,中国总人口达到了 13.61 亿,较 2010 年增加了约 2 000 万人,年均增长约 660 万人。“十二五”时期人口自然增长率延续了“十一五”末期以来处于历史低位的趋势,保持在 5‰以下。“十二五”时期的出生人口规模缓慢回升,出生人口规模重新回到了 1 600 万以上,并表现出逐渐上升之势。

中国人口保持低速增长的根本原因在于人口转变已经进入低生育水平状态。自 20 世纪 90 年代初总和生育率低于更替水平以来,中国的生育水平持续下降。2010 年第六次人口普查数据显示,总和生育率仅为 1.18。虽然这一数字有可能低估中国实际的生育水平,但中国真实生育水平已经很低则是一个学术界公认的判断。有研究认为 1996~2003 年总和生育率为 1.4 左右;最近几年略有回升,大概也只有 1.5 左右的水平^②。我们以人口预测方法,根据 2011~2013 年的人口数、出生人口数和生育模式可以推算出,2011~2013 年总和生育率约为 1.47~1.48。2014 年,放开实施“单独二孩”生育政策后,普遍预期人口出生率、出生人数和总和生育率都有显著回升,但是实际情况却是申请“单独二孩”数量明显低于预期,回升幅度均十分有限。根据人口预测方法进行模拟,可以推算出 2014 年的总和生育率约为 1.50。由于 2014 年 3 月以后怀孕的妇女预计将陆续在 2015 年开始生育,而各地区“单独二孩”政策基本上是在 3 月份以后逐渐放开的,因此 2015 年单独生育二孩的夫妇将会多于 2014 年。总体上,2015 年的出生人口数、出生率和总和生育率虽然会在 2014 年的基础上有所回升,但根据现在的情况推测,总和生育率估计将不会出现大幅上升,生育率将持续保持在接近超低生育水平状态。

2. 人口老龄化持续加速,总抚养比开始上升

人口老龄化持续加速是“十二五”时期人口年龄结构变化的主要特征。进入“十二五”时期以来,中国人口发展出现了少儿人口比例和劳动年龄人口比例双降、老年人口比例上升的局面。0~14岁少儿人口比例延续了前期下降趋势,从2010年的16.6%下降至2013年的16.4%,但下降速度有所放缓;15~64岁劳动年龄人口比例在2010年达到74.5%的高峰基础上开始下降,2013年下降至73.9%;65岁及以上老年人口比例则从2010年的8.9%上升至2013年的9.7%。根据中国人口发展趋势,少儿人口比例将趋于稳定,劳动年龄人口比例则将继续下降,老年人口比例则将持续上升,到“十二五”时期末,预计将达到10.5%左右。

与各年龄段人口比例变化相联系,“十二五”期间中国人口总抚养比(0~14岁人口与65岁以上人口之和/15~64岁人口)出现了上升,即劳动年龄人口的相对负担开始加重。进入“十二五”时期以来,由于少儿抚养比趋于稳定,老年抚养比不断上升,总抚养比开始从2010年的历史低位开始攀升。2011~2013年,少儿抚养比稳定在22.1%~22.2%,老年抚养比则从12.3%上升到13.1%,总抚养比也随之从34.4%上升至35.3%。

3. 流动人口规模继续扩大,城镇化率不断提高

“十二五”期间,中国人口流动规模继续扩大。根据第六次人口普查数据,2010年普查时人户分离人口达到2.61亿,其中流动人口为2.21亿。进入“十二五”时期以来,流动人口继续上升,2013年流动人口达到了2.45亿,年均增加约800万人。如果按照“十二五”前三年平均增长规模推算,到“十二五”期末,流动人口将超过2.6亿。

农民工是中国人口流动的主体。根据国家统计局的监测结果,2013年外出农民工达到了1.66亿人,其中举家外出农民工数量达到了3525万人。进入“十二五”时期以后,外出农民工规模虽然仍保持扩张态势,但增速明显减缓。2010年,外出农民工增速达到了5.52%,随后逐年下降,到2013年仅为1.68%;与此同时,举家外出农民工的增速却从2010年的3.54%上升至2013年的4.44%,举家外出农民工占全部外出农民工的比例从2010年的20.03%上升至2013年的21.22%,农民工举家外出的趋势逐渐加强。^③

由于大规模人口流动,特别是农民工从农村向城镇的流动,“十二五”时期城镇化率快速提高。自2000年以来,中国城镇化率几乎成直线上升,“十二五”时期依然延续了这一趋势,年均提高约1.3个百分点,到2013年已经达到53.73%。人口城镇化水平的快速提高与人口流动密切相关。根据统计局监测结果,外出农民工几乎100%流向城镇,人口流动实际上是人口城镇化过程。2013年,跨省流动的外出农民工流入城镇的比例是99.1%,省内流动的外出农民工流入城镇的比例是100%,其中,跨省流动农民工主要流入大中城市,省内流动农民工主要流入小城镇。^④

二、中国人口发展趋势预测

1. 人口总量变化趋势

基于对当前实际生育水平的判断,我们预测了中国人口的长期变动趋势。按照预测^⑤,中国总人口将继续保持上升趋势,并在2026年左右到达高峰后下降。2015年,中国人口将达到13.75亿左右,2020年将有望突破14亿(见表1)。到2026年后,总人口达到峰值水平,大约为14.13亿,随后总人口规模将不断下降,2030年为14.09亿,2040年降为13.41亿,2050年下降为13.00亿。

2. 人口结构变化趋势

15~59岁劳动年龄人口及其占比在整个预测期内保持下降趋势。2015年约为9.25亿,2023年开始降至9亿以下,2035年降至8亿以下,2047年降至7亿以下,到2050年约为6.51亿。占总人口的比例,2015年约为67.26%,2029年降至60%以下,2050年约为50.05%,如图1。

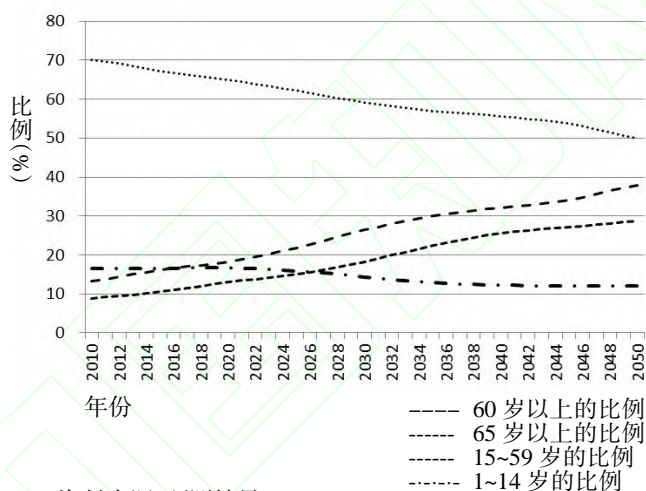
老年人口规模和占比持续增长。60岁及以上人口从2015年的2.22亿左右一直增长至2050年的4.92亿,占总人口的比例也从16.16%升高至37.88%;65岁及以上老年人口则从2015年的1.45亿增长至2050年的3.75亿,占总人口的比例则从10.52%增长至28.81%。

0~14岁少儿人口将在2020年以后开始下降。2020年以前,少儿人口将保持上升趋势,到2020年达到

2.35 亿后开始下降,2030 年将下降至 2 亿左右,2050 年将进一步下降至 1.57 亿左右。占总人口的比例则在 2019 年达到 16.76% 开始下降,2029 年下降至 15% 以下,2035 年以后下降至 13% 以下,到 2050 年为 12.07%。

表 1 中国总人口变化趋势(单位:亿人)

年份	总人口	年份	总人口
2015	13.75	2025	14.13
2016	13.82	2026	14.13
2017	13.88	2027	14.13
2018	13.94	2028	14.12
2019	13.98	2029	14.11
2020	14.03	2030	14.09
2021	14.06	2035	13.95
2022	14.09	2040	13.73
2023	14.11	2045	13.41
2024	14.12	2050	13.00



资料来源:预测结果。

图 1 中国人口年龄结构的变化 (%)

从人口年龄结构变化看,一个显著的特点是我国人口老龄化推进速度非常快。根据联合国人口展望(2012)的相关人口预测(中方案)数据以及本研究关于中国人口老龄化发展趋势的预测,未来中国人口老龄化速度仍将明显快于世界平均水平。世界 65 岁及以上人口比例约需要 40 年左右的时间从 7% 上升至 14%,而中国可能只需要 23 年左右的时间。而 65 岁及以上人口比例从 14% 到 21%,世界人口大约需要 50 年左右的时间,而中国人口则大约只需 11 年左右的时间。即便与联合国关于世界人口预测的低方案相比,中国 65 岁及以上人口比例从 7% 上升至 14%、从 14% 上升至 21% 的时间也都要短 12~13 年左右。

三、“十三五”时期人口发展面临的挑战

综合分析人口发展趋势,“十三五”时期中国人口发展将面临如下一些主要挑战。

1. 人口发展失衡加剧经济社会发展矛盾

《国家人口发展“十二五”规划》指出,人口结构性矛盾成为影响经济社会发展的重大问题。我国出生人口性别比长期居高不下,老年人口比重不断提高,人口抚养比开始上升,区域间、城乡间人口发展不平衡,人口结构性矛盾对经济社会发展的影响日益深刻。

一是出生人口性别比偏高仍将延续,其长期负面影响将对适婚青年人婚姻带来冲击,不利于家庭发

展。“十二五”期间,出生人口性别比上升的势头虽然得到了扭转,但仍然在高位运行,预计“十三五”期间出生性别比偏高的状况仍将存在。与此同时,受长期出生人口性别比偏高的影响,性别比失衡现象逐渐向高年龄组推移,目前24岁以下年龄组的性别比普遍接近或超过了110,14岁以下年龄组的性别比均超过了117。随着人口性别比偏高向婚恋期拓展,其负面影响将逐渐凸显,男女数量的不均衡将造成大量适婚人群无法进入婚姻状态,造成社会问题。

二是人口区域发展不均衡突出,统筹人口发展任务艰巨。区域发展不平衡是中国人口发展的重要特点。各省、直辖市和自治区人口出生率高的超过了15‰(西藏、新疆),低的不足6‰(吉林);人口自然增长率高的在10‰以上(西藏、新疆),低的已经进入了负增长(辽宁);人口性别比高的超过了110(广东、海南),低的不足100(天津、江苏);总抚养比高的超过45%(贵州),低的不足23%;少儿抚养比高的超过32%(贵州、西藏),低的不足12%(上海);老年抚养比高则超过18%(四川、重庆),低则不足8%(西藏);人口城镇化水平高则接近90%(上海、北京),低则不到25%(西藏)。区域发展不平衡存在于人口发展的方方面面,这不仅反映了中国人口发展的复杂性,同时也增加了统筹人口发展的艰巨性。“十三五”时期在促进数量与结构均衡的同时,还需要统筹区域发展,促进区域人口发展均衡。

2. 劳动年龄人口比例下降导致传统经济发展方式难以为继

人口变化已引起中国劳动力市场发生深刻的变化。2004年以来,中国劳动力市场已经发生了大的转变,出现了刘易斯转折点,劳动从无限供给转向了有限供给^⑥。“十一五”期间,劳动力短缺就呈现出不断加剧的趋势^⑦，“十二五”时期劳动力短缺局面在“十三五”时期将持续。

在“十三五”时期,15~59岁劳动年龄人口继续下降。2012年,中国15~59岁劳动年龄人口数量首次出现了下降^⑧,标志着下降历程的开始,“十二五”期末将下降至9.25亿左右,“十三五”时期会进一步下降,到期末预计将接近9.12亿左右。在劳动参与率不发生显著变化的情况下,可以预见“十三五”期间,中国劳动力供给总体呈现下降趋势。与劳动力供给不同的是,“十三五”时期的劳动力需求将依然保持强劲势头。城乡就业人员继续保持上升趋势,“十二五”期间城乡就业人员总量平均每年增加约290万人,城镇就业人员数每年增加超过1100万人。即便考虑到中国经济进入新常态以后的减速因素,如果能保持近年来的就业弹性,城镇就业人员每年也可增加700万到800万人。综合劳动力供求变化趋势,“十三五”期间劳动力供给相对不足将成为常态。

劳动力短缺的直接影响是劳动力成本快速上升。自20世纪90年代末以来,劳动力市场上正规劳动力的工资水平一直保持两位数的增长,近年来农民工工资也出现了相应上涨^⑨。“十二五”时期是农民工工资快速增长的时期,2011~2013年农民工实际工资水平年均上涨接近12%^⑩,高于同期城镇单位在岗职工平均实际工资增长率约4个百分点。由于农民工工资整体上仍然大大低于城镇职工平均工资,随着劳动力短缺的全局性发展,农民工在劳动力市场上的地位将更加重要,议价能力将进一步增强,因此,预计“十三五”期间农民工工资仍然将呈快速上涨趋势,从而带动劳动力成本的整体上涨。劳动力成本上涨将对中国经济的长期增长产生重要影响。劳动力丰富且便宜,是中国在国际贸易中享有比较优势的主要原因^⑪,也是中国经济起飞和发展的重要条件。劳动力成本上涨将损害中国的比较优势,对出口产生重大影响,进而削弱中国经济增长的动力。因此,“十三五”期间,中国必须寻找新的动力源泉,以适应人口变化所带来的劳动力市场变化的影响。

全局性劳动力短缺不仅表现在城镇,农村劳动力短缺问题也会在“十三五”期间逐渐显现。农村劳动力的短缺不是绝对数量的不足,而是适应农业现代化的新型农民的短缺。各种迹象表明,农村青壮年劳动力基本上已经转移殆尽,农业劳动力主要以老人和妇女为主,但是随着农业现代化进程的不断推进,对农业劳动力的要求也越来越高,“十三五”期间农村劳动力问题将逐渐凸显,并可能对农业生产产生实质性的影响,因此必须考虑谁将是未来农村和农业的劳动力,进行一些必要的准备。

3. 养老服务需求快速上升,养老服务供给不足

“十三五”时期人口老龄化将带动养老服务需求快速上升。“十三五”时期养老服务需求增长主要取决于三个因素:一是老年人口数量的增长。“十二五”期末,60岁及以上老年人口数量将超过2.2亿,“十三五”

期末则将超过 2.5 亿。二是老年人口中寻求养老服务的比例升高。家庭少子化、小型化和人口流动导致家庭内部难以解决养老问题,老年人不得不转而寻求社会服务。三是养老服务需求也将升级。随着社会经济发展水平的提高,老年人口的养老服务需求也将呈现多元化的趋向,从基本养老服务逐步向个性化养老服务发展。

养老社会化是社会转型的必然结果。在社会转型期,由于家庭规模缩小和其他社会经济因素的变化,家庭养老服务能力呈缩小之势,对社会养老服务需求的依赖性逐步增强。家庭小型化是中国家庭结构变化的趋势之一,同时由于长期较为严格的计划生育政策和人口转变,“十三五”期间将是 20 世纪 80 年代实施计划生育的夫妇集中进入老年的阶段,新进入老年的人口队伍子女数明显减少,而大规模的人口流动又造成了父母与子女之间的分离,因此,无论从客观上还是主观上,这批老年人都将对社会养老服务甚至是公共养老服务有更多的需求和要求。

随着社会经济发展水平的提高,老年人的养老服务需求也向更高层次发展。在社会保障制度逐步完善和收入水平普遍提高的情况下,大多数老年人的经济供养问题得到解决,加之老年人的收入分化也比较严重,养老服务需求也逐渐从基本养老服务向多元化发展,不同老年人处于不同的需求层次,对养老服务需求也会提出不同的要求。当社会养老服务无法满足老年人的需求时,就可能引发社会问题,如近年来颇受关注的广场舞问题,实际上已经形成了一定的代际冲突,必须引起重视。“十三五”期间,社会养老服务需求将进一步分化和升级,满足不同层次的养老服务需求成为政府和社会共同面临的挑战。

养老服务需求的快速增长对养老服务业发展提出了迫切的要求。2013 年,国务院发布的《关于加快发展养老服务业的若干意见》指出,养老服务和产品供给不足、市场发育不健全、城乡区域发展不平衡等问题还十分突出。“十三五”时期,是发展养老服务业的关键时期,发展养老服务业将成为整个社会面临的一项重要任务。

4. 城镇化必须走向“以人为中心”,公共服务需要大力推进均等化

在大规模人口流动过程中,户籍制度的藩篱使得城镇常住人口与户籍人口严重背离,形成了城镇化进程中的严重问题。根据 2014 年 3 月发布的《国家新型城镇化规划(2014~2020 年)》,目前我国常住人口城镇化率为 53.7%,户籍人口城镇化率只有 36%左右。在城镇化过程中,流动人口融入流入地的问题始终是个大问题,特别是大量农业转移人口难以融入城市社会,市民化进程滞后。目前农民工已成为我国产业工人的主体,受城乡分割的户籍制度影响,被统计为城镇人口的 2 亿多农民工及其随迁家属,未能在教育、就业、医疗、养老、保障性住房等方面享受城镇居民的基本公共服务,产城融合不紧密,产业集聚与人口集聚不同步,城镇化滞后于工业化。城镇内部出现新的二元矛盾,农村留守儿童、妇女和老人问题日益凸显,给经济社会发展带来诸多风险隐患^⑧。

为此,《国家新型城镇化规划(2014~2020 年)》明确提出,要加快转变城镇化发展方式,以人的城镇化为核心,有序推进农业转移人口市民化,并提出了人口城镇化的具体目标,常住人口城镇化率达到 60%左右,户籍人口城镇化率达到 45%左右,努力实现 1 亿左右农业转移人口和其他常住人口在城镇落户^⑨。

“十三五”时期是实现《国家新型城镇化规划(2014~2020 年)》各项目标和任务的关键时期,是促进农业转移人口市民化,推进人的城镇化,转变城镇化发展方式的落实阶段,任务繁重。如何健全农业转移人口落户制度,实施差别化落户政策,推进农业转移人口享有城镇基本公共服务,真正做到有序促进农业转移人口的市民化进程,是“十三五”时期要重点完成的工作。但是,由于长期以来在公共服务方面形成了众多以区域分割为基础的地方福利,要真正实现基本公共服务均等化并不容易,地方政府固守地方福利、实行差别化公共服务供给的动力和惯性仍然存在,农业转移人口跨行政区域的市民化将仍然面临较大阻力,并将对整个人口城镇化产生负面影响。

四、对策建议

在人口发展所面临的一系列问题中,生育水平变化始终居于核心地位。改善人口发展失衡局面,必须

从调整过低生育水平入手,否则都只能是治标不治本。因此,进一步完善生育政策,调整过低生育水平是“十三五”时期人口发展的根本问题。

1. 全面放开二孩生育,逐步让生育决策回归家庭

面对生育水平长期在低位徘徊和人口快速老龄化的客观现实,面对“单独二孩”政策效果严重低于预期的极大可能,中国计划生育政策再次面临调整的要求。“十三五”将正好处于再次调整生育政策的时间窗口,必须站在人口长期均衡发展的角度,站在对历史负责、对民族负责的角度完成生育政策的调整。

我国实施人口控制政策已经超过30年,妇女总和生育率自20世纪90年代初低于更替水平以来,也已有超过20年的时间。从国际上来看,在那些过去曾经采取抑制生育政策的国家,当生育率低于更替水平(2.1)10~15年后,都开始从限制生育转为鼓励生育。如果从中国生育率低于更替水平算起,到2005年就已经经历了15年左右的时间,而直到2014年才放开“单独二孩生育”政策,当前生育政策调整的基本方向依然是限制生育,与鼓励生育背道而驰。从“单独二孩”政策实施效果来看,实际生育情况低于预期,这说明过去的预期存在着对群众生育意愿和生育潜力的高估。2015年是“十二五”的最后一年,进一步完善生育政策,全面放开二孩生育的条件应该说已经成熟。全面放开二孩生育虽然有可能会引起生育水平的波动,但并不会引起大幅度全面反弹。这主要是因为,随着社会发展水平的提高,育龄夫妇的生育意愿已经发生根本改变,二胎生育意愿已经不高,同时考虑到按照生育意愿真正实现二孩生育行为的比例更低,且生育要在多年内逐渐实现,实际上引起生育水平大幅反弹的可能性很小。从国际经验来看,在生育水平降低到1.5及以下后,即便是鼓励生育,效果也十分有限,不会出现大幅度反弹。事实上,如果一个社会长期维持超低生育水平,那么有助于维持低生育水平的经济、社会以及文化环境将会得到不断强化,即使采取鼓励生育的人口政策,生育率也难以回升,现在世界上很多低生育水平国家采取鼓励生育的政策难以提升其生育水平的原因也正在于此。

对于全面放开二孩生育,我们应该有这样的认识:如果带来生育水平的反弹,则应该被视为正面和积极的信号,因为放开生育政策的目的是希望生育率回升,如果不能回升,则意味着不符合政策的初衷,同时也意味着陷入了低生育率水平“陷阱”。很多人担心放开生育会带来生育堆积其实是一种并不完全正确的思维。全面放开二孩生育,不仅有利于缓解人口老龄化趋势,有利于家庭和谐稳定,更有利于社会公平公正,这实际上已经是当前最大的民生政策。从这个意义上说,全面放开二孩生育政策越早越好,早放开,早收益;而越晚放开越不利,后果也越严重。

2. 经济转型与人力资源开发并举,化解劳动力供需矛盾

面对可能出现的全局性劳动力短缺局面,必须从供需两方面入手,实现动态平衡。从需求方面,要实现经济增长方式转变和经济结构转型升级,提高劳动生产率,减少对新增劳动力的需求;从供给方面则必须积极推进人力资源开发,尤其要开发大量低龄老年人力资源。

经济增长方式转变和经济结构转型升级是中国进入经济新常态后面临的艰巨任务,也是“十三五”期间面对将出现的全局性劳动力短缺应该采取的必要措施。在劳动力短缺日益明显、劳动力价格不断攀升的情况下,中国经济的增长方式必须发生深刻的变革,其中,最主要的变化就是需要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^①。从劳动力投入的角度来说,经济增长要更多依赖于劳动者素质的提高进而提高劳动生产率,而非依靠更多的劳动力投入。为此,一方面必须继续消除劳动力流动的各种制度障碍,实现劳动力资源的合理配置;另一方面必须加大人力资本投资,从教育和培训两个环节实现人力资本与产业结构的更好结合,促进劳动生产率的提高。

中国目前存在大量低龄退休人员,开发其潜力是今后的主要方向。鉴于我国退休年龄规定始于几十年前,已经显得过低,建议“十三五”期间开始延迟法定退休年龄,为开发低龄老年人力资源进行制度性安排。我们建议按照并轨先行、渐进实施和弹性机制的原则逐步延迟退休年龄。具体建议为:首先,实现养老金制度并轨,将退休年龄归为两类:职工养老保险领取年龄和居民养老保险的领取年龄。其次,职工养老保险的退休年龄改革方案分两步走。第一步:2017年完成养老金制度并轨时,取消女干部和女工人的身份区别,将职工养老保险的女性退休年龄统一规定为55岁。第二步:从2018年开始,女性退休年龄每3年延迟1

岁,男性退休年龄每6年延迟1岁,直至2045年同时达到65岁。再次,居民养老保险的退休年龄从2033年开始每3年延迟1岁,直至2045年完成。同时在退休年龄改革中引入弹性机制,可考虑以法定退休年龄为基准,规定人们可提前或延迟5年退休,但养老金待遇与退休年龄挂钩。测算表明,延迟退休年龄可有效改善城镇劳动力的供给状况,增加城镇适龄(退休年龄以下)劳动年龄人口,延缓其比重下降趋势^⑤。

3. 加快养老服务体系建设,大力发展养老服务业

“十三五”期间养老服务需求将快速增长,必须进一步加快养老服务体系建设,大力发展养老服务业。

养老服务体系建设的重点在于分清政府、社会和家庭在养老服务中的责任和作用。尽管在各种政策文件中均提出要建设“以居家为基础、社区服务为依托、机构为支撑”的养老服务体系,但是进展仍然不尽如人意。当前的社会养老服务体系建设还存在一系列问题,如:政府公共服务职能不到位,对养老服务体系建设的推动不力;社区养老服务发展严重滞后,无法对居家养老形成有效支撑;养老机构功能紊乱,质量参差不齐,影响机构养老的补充作用^⑥。

要完善养老服务体系建设,必须发挥政府的主导作用,调动社会各主体的积极性,共同承担养老责任,逐渐形成以老年人为中心的由家庭、社区、养老机构、其他社会成员和组织等组成的多层次养老服务体系,实现“政府公共服务职能到位、养老服务和产品充足、老年人选择空间充分”的养老服务目标。在此体系中,老年人处于一个由多个同心圆组成的体系之中:最中心是老年人,外围第一层是老年人的家庭成员、第二层是社区、第三层是企业、其他社会组织和个人,包括养老机构。老年人可以向任何一层寻求养老服务,但最终向哪一层寻求服务,将取决于老年人的选择。在这样的一个体系中,社区养老服务能力是关系整个养老体系建设成败的关键所在。要实现这一点,必须采取必要的激励措施鼓励家庭成员承担养老服务责任,构筑养老服务的第一道防线;建设覆盖城乡社区养老服务中心,完善社区养老服务功能;调整公办养老机构功能,合理引导民营养老机构发展,形成多层次的养老机构^⑦。

发展养老服务业是建设养老服务体系的关键。只有一个欣欣向荣的养老服务业,才有可能向老年人提供各种养老服务,真正满足老年人养老服务需求。2013年,国务院发布的《关于加快发展养老服务业的若干意见》明确提出了发展养老服务业的目标,即:到2020年,全面建成以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的,功能完善、规模适度、覆盖城乡的养老服务体系。为此必须加强各项任务的落实,如统筹规划发展城市养老服务设施;大力发展居家养老服务网络;大力加强养老机构建设;切实加强农村养老服务;繁荣养老服务消费市场;积极推进医疗卫生与养老服务相结合等。特别应该注意各项任务的分解和考核,要将各项任务加以具体落实,制定实施的时间表和路线图,确保提出的投融资、土地、税费、补贴、人才培养等各项政策措施得到落实,各项任务如期完成。

4. 积极推进新型城镇化,真正实现人的城镇化

“十三五”时期是新型城镇化战略的具体落实和执行期,也是《国家新型城镇化规划(2014~2020年)》提出各项具体目标和部署的实现期和完成期,该规划是否能真正落实和实施,完全取决于“十三五”期间的实施情况。因此,“十三五”期间必须进一步积极推进新型城镇化,确保各项规划目标的实现,真正实现人的城镇化。

一方面要以推进基本公共服务均等化实现农业转移人口市民化。基本公共服务的非均等化提供是以往城市快速发展的主要策略,在新型城镇化阶段,基本公共服务均等化提供是最基本的要求。《国家新型城镇化规划(2014~2020年)》提出,要按照保障基本、循序渐进的原则,积极推进城镇基本公共服务由主要对本地户籍人口提供向对常住人口提供转变,逐步解决在城镇就业居住但未落户的农业转移人口享有城镇基本公共服务问题,并就子女教育、就业服务、社会保障、医疗卫生条件及住房保障等方面提出了一些具体的要求。应该说,这些基本公共服务是农业转移人口在城镇化过程中迫切需要实现均等化的领域,也是制约其是否能够真正融入城镇、实现市民化的关键,应该对各项公共服务实现均等化的时间表及相关责任进行明确,避免有些地方回避相关责任,久拖不办,影响城镇化进程和规划目标的实现。同时,考虑到当前大量农民工在城镇就业和居住,存量巨大,“十三五”时期是农民工市民化需求巨大,相应的公共成本也快速增长,应该对此有提前准备,建立相应的成本分担机制。

另一方面要继续推进户籍制度改革,简化落户条件。《国家新型城镇化规划(2014~2020年)》和2014年《国务院关于进一步推进户籍改革的意见》都提出了差别化落户政策,要求以合法稳定就业和合法稳定住所(含租赁)等为前置条件,全面放开建制镇和小城市落户限制,有序放开城区人口50万~100万的城市落户限制,合理放开城区人口100万~300万的大城市落户限制,合理确定城区人口300万~500万的大城市落户条件,严格控制城区人口500万以上的特大城市人口规模。这一规定,从思路上看,与各地目前采取的落户政策基本吻合,比较符合实际。但是从另一个角度看,由于其较大程度上迎合了当前各地区落户的实际情况,从而使户籍制度改革的作用打了折扣,对城镇化的推动作用也不如预想中大。“十三五”期间,一方面要督促各地区尽快出台落户条件,实现落户的程序化和透明化;另一方面还需要对当前的政策思路进行评估,并根据评估结果,逐步简化落户条件,提高全面放开落户限制的城市规模等级。

总之,“十三五”时期是我国人口发展的关键时期,也是社会经济发展的关键时期,人口发展面临诸多挑战,必须尽快调整人口政策,转变经济发展方式,积极推进社会养老服务体系建设和新型城镇化。

注 释:

- ①本节中未标明来源数据均来自历年《中国统计年鉴》。
- ②郭志刚:《六普结果表明以往人口估计和预测严重失误》,《中国人口科学》2011年第6期。
- ③④国家统计局:《2013年全国农民工监测调查报告》,http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201405/t20140512_551585.html,2014年5月12日。
- ⑤预测期限及方法:本预测期限为2010~2050年,采用中国人口与发展研究中心开发的PADIS-INT人口预测软件进行预测。生育水平从2015年开始上升至1.55并保持不变,人口预期寿命非线性增长至2050年男性78.77岁,女性83.67岁。死亡模式采用联合国远东模型生命表。
- ⑥⑩蔡昉:《劳动力无限供给时代结束》,《金融经济》2008年第3期。
- ⑦都阳:《人口转变、劳动力市场转折和经济发展》,《国际经济评论》2010年第6期。
- ⑧朱剑红:《劳动年龄人口首次下降》,http://finance.people.com.cn/n/2013/0119/c1004-20256249.html,2013年1月18日。
- ⑨蔡昉:《中国劳动力市场发育和就业变化》,《经济研究》2007年第7期。
- ⑩根据国家统计局《2013年全国农民工监测调查报告》中的农民工收入和《中国统计年鉴》中的相关价格指数测算。
- ⑫⑬《国家新型城镇化规划(2014~2020年)》,http://news.xinhuanet.com/city/2014-03/17/c_126276532_2.htm。
- ⑭都阳:《劳动力市场变化与经济增长新源泉》,《开放导报》2014年第3期。
- ⑮张车伟、林宝:《渐进式延迟退休年龄的方案和影响》,载李培林主编《全面深化改革二十论》,北京:社会科学文献出版社,2014年10月,第276~292页。
- ⑯⑰林宝:《建设以老年人为中心的多层次社会养老服务体系》,《科学中国人》2012年9月(下)。

Challenges Confronting Chinese Population Development in the 13th Five-Year Plan Period and Counter Measures

ZHANG Ju-wei, LIN Bao

Abstract: In the 12th five-year plan period, total population in China grows at a low speed but population ageing develops very fast. Based on population forecast, Chinese total population will reach the peak in 2026 and then begin to decrease. Until 2050, the working-age population and its share in the total population will keep decreasing while the population ageing will develop at a rather high speed in the world. In the 13th five-year plan period, Chinese population development will face many challenges such as unbalanced population structure, decreasing labor supply, quickly growing demand for elderly services and transition of the urbanization etc. In order to meet these challenges, it's necessary to cancel birth control on the second child, to transform the economic development mode and develop human resources, to vigorously develop elderly services and promote the new-type urbanization.

Key words: population ageing; family planning policy; economic development mode; elderly services; new-type urbanization

(责任编辑:文 香)