
应对人口老龄化，实施更积极的人口政策

——以江苏为例

张春龙

2018年我国出生人数达到了1961年以来的最低水平，出生人口减少和老龄化日趋严重的问题再次受到广泛关注。中国人民大学人口与发展研究中心教授顾宝昌指出，“如果没有了人口作为基础，所有关于小康社会的讨论基本上都是空谈。”北京大学中国社会发展研究中心研究员、社会学教授郭志刚指出，“现在人口面临的最大的风险不是总人口的失控，而是老龄化问题严重。”

江苏省是全国最早进入人口老龄化的省份，也是老龄化程度最高的省份；与此同时，江苏已经进入相对稳定的超低生育率的发展阶段。江苏作为经济上已经达到中等收入国家和地区水平的省份，在生育意愿上也开始接近这类国家和地区（生育意愿均偏低）。可以预见的是，对江苏来说，单纯的全面放开二孩政策不足以推进人口均衡发展，应该采取更多积极的人口政策来改变人口结构，以应对过早进入老龄化社会的状况，力求从根本上对人口老龄化加速的状态产生影响。

一、江苏人口现状：加速老龄化和低缓人口增长

（一）人口老龄化日趋严重

老龄化程度高于其他各省。江苏省老年人总数位于全国第三，但老龄化程度现已位列全国各省之首。截至2015年底，江苏60岁以上老年人口占户籍总人口的21.36%，比全国高5.26个百分点（全国60周岁及以上占比16.1%）；65岁以上老年人口占户籍人口的14.45%，比全国高3.95个百分点（全国65周岁及以上占比10.5%）；80岁以上老年人口占老年人口数的15.47%。预计到2020年，全省老年人口占总人口的比重将达到25%，2030年将达到30%以上。

过早老龄化并进入加速期。江苏作为全国经济发达省份，是最早进入老龄化社会的省（市）之一。如果按60周岁及以上人口达到10%为老龄社会的判断标准，江苏早在1986年就进入了人口老龄化社会，早于全国13年。1990-2000年，江苏全省60岁及以上的老年人口平均增长2.99%。2000-2010年，全省60岁以上老年人口平均增长3.5%。“十二五”以来，江苏60岁以上老年人口数量年均增长4.71%。2013年老年人口比2012年增加了70万，老龄化比重增加0.76个百分点，创下历史新高。目前，江苏已经进入人口老龄化的深度状态，预计2027年进入人口老龄化的重度状态。

人口老龄化区域差异显著。从总体上看，虽然江苏各地市人口老龄化均达到了相当高的程度，但由于经济发展水平、人口迁移与流动及城镇化程度的差异，江苏老龄化水平地区差异仍十分明显。2010年人口普查数据显示，苏中地区人口老龄化程度最高，其中南通65岁及以上老年人口比例达到了16.51%，是江苏人口老龄化程度最高的城市，已经达到了发达国家老龄化水平；而泰州和扬州分别以14.24%和12.45%的水平位列二、三；苏南地区则在人口迁移流动的影响下（外来打工人口及大学生），人口老龄化程度最轻，65岁及以上老年人口占比仅为9.23%，其中苏州人口结构最为年轻，仅为8.51%；苏北地区人口老龄化程度则介于苏中和苏南之间，65岁及以上老年人口占比为10.58%。

（二）人口增长持续低缓

江苏省2015年的总和生育率仅仅在1.3水平，低于全国1.4的平均水平，也低于日本1.34的水平，已经达到“低生育陷阱”，形势更严峻。与总和生育率关联度很高的一个指标是生育率。根据2010年全国各省市生育率排名，江苏以1.054%的比例居第23位，属于低生育率的省份（全国当年的生育率是1.181），见表1。按照人口学理论，生育率2.1才能达到世代更替水平，1.3是国际公认的“低生育陷阱”标准，1.0的生育率则意味着每隔一代人，出生人口将萎缩50%。

表1 2010年全国各省（市）生育率及排名

排名	省份	生育率	排名	省份	生育率
1	广西	1.790	17	福建	1.120
2	贵州	1.748	18	山西	1.095
3	新疆	1.529	19	四川	1.075
4	海南	1.513	20	内蒙古	1.072
5	安徽	1.482	21	广东	1.064
6	湖南	1.417	22	陕西	1.055
7	云南	1.410	23	江苏	1.054
8	江西	1.385	24	西藏	1.050
9	青海	1.370	25	浙江	1.017
10	宁夏	1.363	26	天津	0.913
11	湖北	1.341	27	吉林	0.760
12	河北	1.311	28	黑龙江	0.751
13	河南	1.278	29	辽宁	0.741
14	甘肃	1.278	30	上海	0.737
15	山东	1.166	31	北京	0.707
16	重庆	1.164			

（以2010年人口普查数据为依据，来源于中国国情网—中国网）

偏低的生育意愿。很多调查发现，中国年轻一代的生育观念已经发生根本性变化，单独二胎遇冷以及全面放开“二孩”波澜不惊的事实也可佐证。就生育意愿来看，江苏较全国也是偏低的。早在2006年江苏省计生委和中国社科院人口研究所调查就显示，江苏一个家庭理想子女数平均是1.45个，明显低于同期全国一个家庭理想子女数平均1.7个。2015年多地的统计显示，单独二孩政策放开后，符合政策可以生两个孩子的夫妇中，申请生育二孩的家庭仅在10%—20%之间。而国家卫计委科技所预测的结果，城市对“二孩”的生育意愿为60%—65%。生育意愿和实际生育行为中还存在着一一定的落差。中国社会科学院人口与劳动经济研究所的研究发现，符合生育二孩政策的人群只有三分之一最终生育了二孩，有一部分声称要生二孩的，后来并没有生二孩。预计即使全面放开“二孩”政策，育龄家庭的生育意愿并不会大幅度提高。不仅如此，随着经济社会发展水平不断提高，生育意愿可能会进一步降低。

少子化成为常态。根据人口统计学标准，一个社会0—14岁人口占比15%—18%即为“严重少子化”。在人口老龄化加剧和低生育率的双重作用下，江苏少儿人口比重越来越小。据统计，江苏0—14岁少儿人口所占比重由2000年的19.65%降到2013年的13.01%（当年全国0—14岁人口比例为16.6%），12年间比重下降了6.64个百分点，0—14岁少儿人口总共减少500多万人。同年南京0—14岁人口比例仅为9.5%。南京市人口计生委发布“南京人口素质”报告显示，随着家庭小型化、离散化与空心化，南京的家庭功能也面临着弱化，少年儿童人口比重由“五普”的15.45%降至“六普”的9.51%，列全国副省级城市的末位。目前，江苏

老年人口已超过少儿人口，劳动力人口上升到了顶端，社会养老抚养比进一步加重。总体来看，江苏已经进入一种老龄化与少子化并存的新常态。

二、江苏采取更为积极人口政策的思考

党的十八届五中全会提出全面实施一对夫妇可生育两个孩子政策。2016年3月30日，江苏颁布了修订的《江苏省人口与计划生育条例》，对江苏的全面放开“二孩”政策做了较为详细的规定。从总体来看，江苏的政策，与国家的全面放开“二孩”政策基本吻合，但并没有突显出江苏作为经济社会较为发达、较全国人口老龄化严重及生育意愿偏低的特点。基于此，笔者提出，江苏的人口政策重心应从控制人口数量转向改善人口结构和提高人口质量，加快形成面向未来的积极人口政策，其中很重要的一点就是从全面放开“二孩”政策向鼓励生育“二孩”政策转变。

1. “二孩”由全面放开向鼓励生育转变

一般认为，全面放开“二孩”政策会使得中国的人口结构更加平衡和协调，并最终达到在2030年后对中国经济潜在的增长率产生正面影响的目的。但这种推测忽略了“生育意愿”的因素：随着经济社会发展水平的提高，人们的生育意愿会整体降低。目前发达国家或地区的人口增长现状就充分说明了这一点。江苏目前的经济发展已经接近中等发达国家的水平，与此相对应的是，人们的生育意愿也明显降低，多方面的调查已经证明了这一点。即使现在已经全面放开“二孩”，但真正具有生育二孩意愿的家庭比例仍然不会很高。在这种情况下，江苏鼓励生育“二孩”的政策应该尽早实行，而不应该仅仅停留在全面放开“二孩”的政策上。多方面的数据已显示，“全面放开二孩”的政策对江苏来说已经“来得太晚了一些”，但在国家政策的基础上，江苏完全可以而且非常有必要实施“鼓励生育二孩”的政策。为遏制江苏人口老龄化加速、少儿人口急剧减少的态势，江苏的确应该及早出台鼓励二孩生育的政策。

2. 部分地区构建鼓励生育的政策体系

即使现在已经实施全面“二孩”的政策，但受到生育、养育、教育、住房、就业、结婚等成本和女性对职业看重的影响，生育“二孩”的意愿必然受到影响，江苏的情况应该更是如此。这就有必要构建鼓励生育“二孩”的政策体系。可以考虑完善生育保险制度、适当延长女性的产假、设立男性生育护理假，职工在产假和护理假期间的生育津贴由生育保险基金支付等。要加强托幼服务体系建设，以缓解家庭抚育孩子的负担。从家庭角度出发，江苏也需要大力倡导二孩“合适之家”的理念，倡导“自主生育”“适度生育”，即适时、适龄、适量的生育。为降低家庭内部的生育成本，保护年轻家庭的生育积极性，要在怀孕生育带薪休假、婴儿分娩、优生指导和孩子入托、上学、医疗等诸多方面，全面采取生育友好、孩子友好、家庭友好的社会公共政策，鼓励结婚和生育，优化生育关怀、福利等公共服务保障体系，给家庭生育减负，给生育第二个孩子的家庭以经济上实惠，全面营造生育二孩的社会氛围和政策环境。

3. 降低“居住证”门槛，留住更多青年劳动力

前面已经提到，江苏在20世纪80年代后期就已进入老龄社会，现在已经进入深度老龄化。如果按户籍人口来计算，江苏的“人口红利”早已经结束。正是大量的外来青壮年劳动力弥补了江苏适龄劳动力的不足，也由此支撑起了江苏特别是苏南制造业的发展壮大。近些年频频在苏南出现“用工荒”现象，一方面是因为外来劳动力的减少、技术性个人的短缺，另一方面也是本地适龄劳动力减少的警讯。因此，江苏有必要从人口发展的大局出发，进一步降低“居住证”门槛，留住更多的外来青年劳动力。2015年年底，国务院颁布《居住证暂行条例》并于2016年1月1日正式实施。江苏在这之前就已启动居住证制度试点，苏州在全省率先启动试点并实现全覆盖，其他省辖市也全面落地，到2015年年底累计发放居住证1930余万张。但这还不够，为了更好地配合人口政策的实施，还需要有更多的配套改革，比如对社保缴纳时间的规定、社保跨省转移等，进一步降低居住证“门槛”。与此同时，还需要进一步降低“落户”到本地的门槛，从而对青壮年劳动力形成更大的吸引力并使他们落地生根，以暂

缓江苏的深度老龄化问题。

4. 降低“绿卡”门槛，吸引更多高技术性移民

移民群体不仅使总体人口年轻，还是创造力的重要源泉。如今，获得诺贝尔奖的美国人中有1/3是新移民。新加坡国立大学、新加坡南洋理工大学这两所排在世界前100名内的大学中，有超过50%的教师是来自世界各地的国际人才。全球每年约有2.3亿流动人口，这其中真正的核心是技术移民。（左娜. 技术移民：澳、新经验与留学生策略 [J]. 国际人才交流, 2014 (8).）迄今为止，中国还没有一套系统完整的移民政策。江苏可以最大化发挥省、市在引进人才方面的权限，以优厚的待遇和良好的条件，吸引大量高技术人才、专家移居本地。江苏拥有丰富的教育资源，有一批具有国际吸引力的大学，应协助这些大学实施优惠政策吸引留学生，在对发达国家难于形成吸引力的情况下，应加大吸引发展中国家特别是“金砖”国家最杰出的学生，可以拨出专项经费用于资助国际留学生，设立多种类型的基金会为发展中国家留学生提供各类奖学金资助。美国各大学也相继实施了各自的留学教育政策，为在美攻读硕士和博士学位的外国留学生提供“研究助理”“教学助理”等带薪职位，以资助其完成学业，外国留学生在美国申请到奖学金的机会也多。江苏在此基础上，还要注意提供优厚待遇留住人才，通过各种奖励和优越科研工作环境吸引人才，最大限度地留住这些高素质的技术人口。

从总体来看，江苏执行全面放开“二孩”政策仅能产生较小的短期效应，还是远远不够的。如果不能大幅提升生育率，江苏未来人口的极度老化和急剧萎缩难以避免，虽然大量的外省青壮年劳动力能够在一定程度上缓解这种状况，但从长远来看，仍然无法阻止江苏人口总量持续下降和人口老龄化加速的趋势。因此，江苏的人口政策应该尽快、尽早从全面放开“二孩”向鼓励生育“二孩”转变，同时启动多方面的政策体系，提早应对并跳出“超低生育率陷阱”，确保人口安全。

（作者单位：江苏省社会科学院社会学研究所）