
国家自然科学基金 北京大学管理科学数据中心
——《数据与决策》系列报告



全面二孩政策不足以缓解 我国人口老龄化问题

| 王非 赵丽秋 赵忠

国家自然科学基金 北京大学管理科学数据中心智库



国家自然科学基金-北京大学管理科学数据中心(Data Center of Management Science, NSFC-PKU)成立于2014年12月,是由国家自然科学基金重大项目支持、服务全国管理科学的数据收集与数据服务中心。作为直接隶属于北京大学的教学科研实体,中心长期开展以中国家庭追踪调查(China Family Panel Studies, CFPS)、中国健康与养老追踪调查(China Health and Retirement Longitudinal Study, CHARLS)为代表的一系列大样本、高质量的微观调查数据收集。自成立以来,数据中心借助已有优势,推广建设数据采集、数据管理与服务和智库研究三个领域。

中心智库以构建开放性的、跨学科研究平台为目标,旨在大力推动运用科学的量化研究方法,以开发和利用CFPS、CHARLS等优质数据资源为基础的量化研究,并针对国家经济和社会管理的重大需求,积极为国家发展提供有实证依据的政策建议。

中心智库每年通过公开竞标方式,择优资助若干研究课题,为中标课题给予研究资金、研究助理和办公空间等多方面支持,并借助智库平台对相关研究成果进行推广。中心智库并推出客座研究员项目,诚邀有志从事与政策相关的数据研究的学者们驻中心研究。客座研究员可得到数据服务及办公条件的支持,并参与中心组织的各类学术研讨活动。

同时,中心智库经常性地组织研讨会、公开讲座等形式地学术活动以促进知识分享和研究交流。中心智库并推出《数据与决策》系列出版物,包括《数据与决策:工作论文》、《数据与决策:政策报告》、《数据与决策:政策简讯》等,旨在为与政策相关的研究量化研究成果提供分享与发布的平台,为国内外关心以数据为基础的科学研究与政策研究的学者提供互动和交流的平台。

目录

contents

■ 1 计划生育政策对工作人群年龄及性别组成的影响	/01
■ 2 计划生育政策与国内人口迁移的相互影响	/02
■ 3 新实施的全面二孩政策	/02
■ 4 完全取消生育限制与鼓励生育的政策	/03
■ 5 参考文献	/03
■ 6 图表	/04



作者 王非

美国南加州大学经济学博士，中国人民大学劳动人事学院讲师。他的研究领域为发展经济学、人口经济学、劳动经济学、政策评估、应用微观计量；研究成果发表在Proceedings of the National Academy of Sciences等一流期刊上。



作者 赵丽秋

比利时鲁汶大学经济学博士，中国人民大学劳动人事学院讲师。她的研究领域为区域经济学、劳动经济学和实证产业组织；研究成果发表在Regional Science and Urban Economics等一流期刊上。



作者 赵忠

美国约翰斯·霍普金斯大学经济学博士，中国人民大学校学术委员会委员，中国人民大学劳动人事学院副院长、教授、博士生导师。他的研究领域为劳动经济学、公共政策与社会项目评估、应用微观计量经济学、卫生经济学和中国经济；研究成果发表在Review of Economics and Statistics等一流期刊上。他曾获得2013年Journal of Population Economics库兹涅茨优秀论文奖、教育部“新世纪优秀人才支持计划”、澳大利亚堪培拉大学杰出访问学者等项荣誉。

摘要

我国于1962年颁布了计划生育政策，并于1980年开始实施独生子女政策。直至2016年1月1日，二孩政策出台，每对夫妻可以生育两个孩子。我们考察了我国计划生育政策对劳动力市场的影响。首先，探究了计划生育政策对劳动力市场的影响，主要关注计划生育政策对劳动年龄人口的规模、质量、性别与年龄构成的影响；以及在计划生育政策与人口迁移的相互作用下，人口结构与老龄化呈现出的地区与城乡差异。其次，探讨了现有政策与未来可能出台的政策及其潜在后果。结果发现，由于我国内部的人口流动，相较于严格执行计划生育政策的城镇地区和沿海省份，农村地区与内陆省份的人口老龄化问题更为严重。对政策效果的模拟结果表明，应对我国的人口老龄化问题，新出台的二孩政策已为时过晚且作用甚微，应该考虑出台更有利于生育的政策。

声明

本报告仅代表作者个人观点
不代表本中心及有关机构的立场

本文曾刊于厦门大学《经济资料译丛》



自 2016 年 1 月 1 日起，我国的独生子女政策正式为全面二孩政策所替代，即每对夫妇均可生育两个孩子。我们在新发表的 IZA 讨论稿（Wang et al., 2016）中系统地考察了计划生育政策对我国劳动力市场的影响，并讨论了现有及预期的政策变化。我们的模拟结果显示，为减轻我国的人口老龄化，现在推出全面二孩政策可能为时已晚，其效果未必显著。

我国的计划生育政策不单指独生子女政策，它是由诸多政策组成的我国最基础的社会政策之一。我国政府于 1962 年最初出台了计划生育政策，而众所周知的独生子女政策直到 1980 年才开始实施。即便在 1980 年后，在二十世纪八十年代中期，计划生育政策也有很大的区域差异和变化，例如对少数民族豁免了独生义务，也放松了农村地区独生子女政策。自 2016 年 1 月 1 日起，我国的独生子女政策正式为全面二孩政策所替代，即每对夫妇都可生育两个孩子。我国的计划生育政策对我国包括劳动力市场在内的许多方面都产生了深远的影响。

1 计划生育政策对工作人群 年龄及性别组成的影响

二十世纪七十年代我国总生育率的骤跌使得九十年代及以后的劳动力人口锐减。图一呈现了 1990 年与 2010 年实际的与模拟的男女人口金字塔。黑边的透明条块代表实际的人口金字塔。而灰色条块则显示了无晚婚晚育及无独生子女政策等计划生育政策情形下的模拟结果。从实际人口金字塔中可看出，二十世纪七十年代中期至八十年代中期我国出生婴儿数较少。在 2010 年，15 至 64 岁的劳动适龄人口数量超过九亿七千万，占全部人口的 74.5%；该比重在 2010 年达到最高点并在此后呈现下降趋势。而劳动力增长的减缓已

造成了劳动力短缺问题，导致工资随之上涨。另一方面，模拟不存在计划生育政策的人口金字塔显示，2010 年的预期年龄结构图呈现的一个底座坚实的金字塔，年轻一代人口充足，这表明我国的劳动适龄人口数量在无计划生育政策的情况下是不会在 2010 后缩减的。

劳动适龄人口演变过程中的另一个重要特点是性别比率严重不均，这个现象出现于 1979 年采取计划生育政策后出生、并于九十年代后期进入劳动力市场的人群中。男性性别比过高可能会降低女性劳动力的工作参与度，因为这导致了女性在生产活动中影子价格的提高。

2 计划生育政策与国内人口迁移的相互影响

一个地区的年龄结构受该地人口出生率、死亡率及人口迁移三方面影响。在中国，计划生育政策在城市地区及汉族人口聚集地区严格实施，这本该使得这些地区的老龄化进程加速。然而计划生育政策与人口迁移之间的相互作用，逆转了区域间的老龄化趋势。计划生育政策执行更为严格的地区有较低的人口出生率，因此其本地劳动力供给相对不足。在其它条件相同的情况下，这些地区对迁移劳动力的需求更高。这样，计划生育政策在城镇地区的严格执行加速了农村人口向城市的迁移。同时，由于迁移到城市的人群大多以工作为目的，年轻人口占大多数。

例如，由于内地年轻劳动力的涌入，使得东部沿海地区及重要中心城市，如广东省和浙江省的老龄化的步伐减缓。而与之相对，人口迁移给四川、安徽等内地省份带来了更大的老龄化压力。如图二所示，从2000年至2010年，安徽、甘肃、贵州、四川、重庆等地的65岁及以上人口所占比重上升了超过2.5个

百分点；而北京、上海、天津的该比重甚至有所下降；浙江、广东的65岁及以上人口所占比重增长不足0.5个百分点。这说明由于我国人口内部迁移，将沿海省份的人口老龄化问题转移到了内陆省份。

图三的左侧图是2000年我国拥有城市户口居民（不包括流动人口）的人口金字塔。城市户口居民的人口金字塔呈菱形，这表明自独生子女政策出台以来，拥有城市户口的人数开始缩减。图三的右侧图显示了城市常住人口（包括流动人口）的金字塔。相比于获得城市户口居民的人口金字塔，城市常住人口的金字塔底部更宽，这说明年轻劳动人口的城乡迁移将老龄化问题从城市转移到了农村。

我们的分析结果显示，虽然城市地区及沿海省份执行了更严格的计划生育政策，但由于人口迁移的作用，老龄化问题在农村及内陆省份反而更加严重。这结果凸现了农村地区及内陆省份在面对老龄化问题时受到的极大压力和挑战，因为这些地区通常欠发达，包括养老保险在内的社会保障制度不完善，而且还长期存在年轻人口向城镇和沿海地区流失的压力。

3 新实施的全面二孩政策

自2016年1月1日起，我国所有夫妇均可生育两个孩子。2014年，几乎所有省份都放开了单独二胎政策，即若夫妻双方中有一方为独生子女，则可允许其生育二胎。现在生养子女的主力军大多出生于二

十世纪八十年代至九十年代早期，在当时的独生子女政策影响下，有超过1100万对夫妇2014年有资格生育二胎。然而截至2015年9月30日，大约只有185万对夫妇递交了二胎申请，仅占有资格夫妇数量的16.8%。这表明至少在夫妻双方中有一方为独生子女的家庭中，二胎政策的放开很难迅速带动人



口出生率的增长，而这样的家庭将来会更加普遍。

我们通过模拟计算的方式，研究了新出台的全面二孩政策是否能够减轻我国老龄化的问题。图四的左侧图显示了我国实施全面二胎政策与独生子女政策两种情形下我国人口变化的对比情况。该图表中假设了全面二孩政策对女性总和生育率的影响分别为：0.3、0.5 和 0.7；其中 0.3 与文献中的估计值接近。模拟显示全面二孩政策在一定程度上能够带动人口与劳动力数量的增长。然而不超过 2030 年，我国的人口很可能开始减少。图四的右侧图表模拟了在全面二胎政策与独生子女政策两种情形下我国 65 岁及以上人口所占比重的变化情况。我们仍然假设全面二胎政策对女性总和生育率分别为 0.3、0.5 和 0.7。结果显示全面二孩政策仍远不能够将我国带离老龄化的深渊。

4 完全取消生育限制与鼓励生育的政策

若假设取消生育限制能使女性总和生育率提升 1——基于一些东亚国家所得出的经验来说，这是一个很高的值。基于这个假设，图五模拟了自 2015 年取消生育限制后我国老年人口所占比例及抚养比的变化，并将其与实施独生子女政策时的情况进行了对比。比起全面二胎政策，彻底取消生育限制能够更好地应对我国人口老龄化，但仍不足以完全解决这个问题。

在不知道具体政策措施的情况下，预测鼓励生育的政策对我国人口及劳动力市场的影响是不可能的。但基于日本、新加坡、韩国、台湾等与我国文化背景相类似的国家及地区的鼓励生育政策的实施结果，我们讨论了鼓励生育政策在我国可能产生的影响。日本

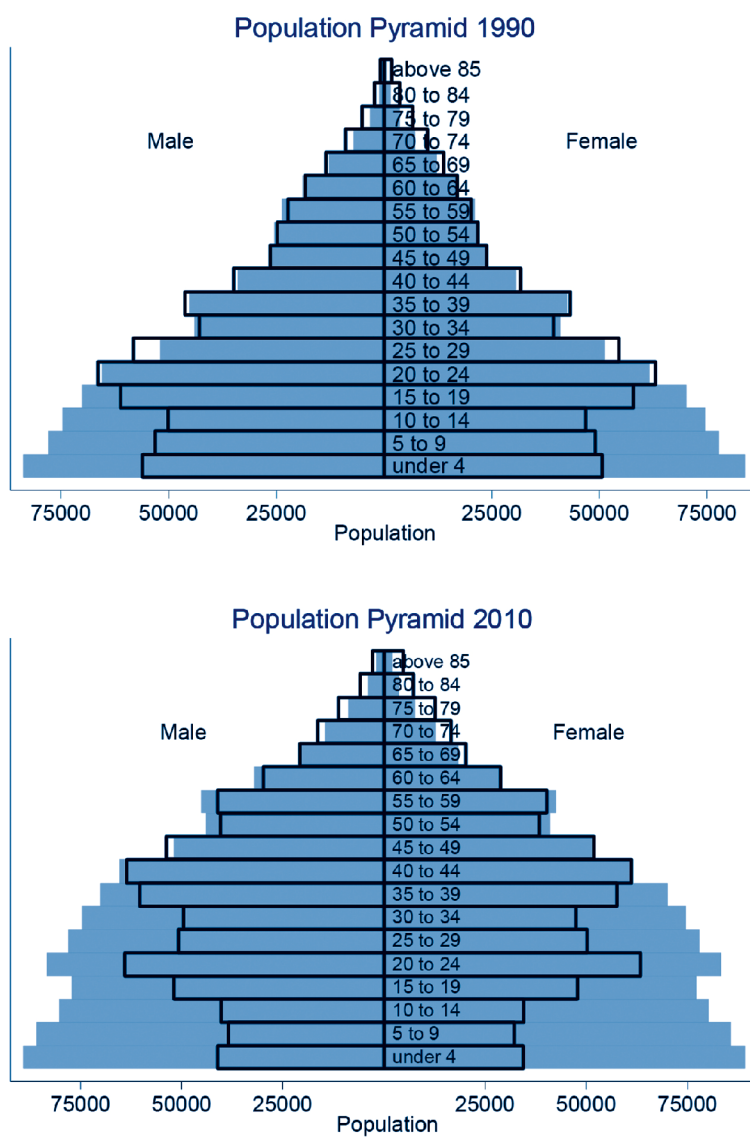
和新加坡的鼓励生育政策已经实施二十多年，但对人口出生率的影响微乎其微。鼓励生育政策在韩国和台湾的收效或许还需要经过时间的进一步验证，但到目前为止韩国和台湾鼓励生育政策对刺激出生率的成效仍不明显。

如果鼓励生育政策无法有效地提升我国人口出生率，而与此同时，开放国际移民等其它方法对我国这样的人口大国亦不太适用，则我国人口将不可避免地日益老龄化。若工业结构没有得到适当的调整，则我国劳动力市场很可能将面临劳动力短缺的难题。政府应该吸取以上四个国家及地区的教训，尽快就人口老龄化问题做出进一步反应。如果人口出生率长期保持在一个较低的水平，届时再采取措施将为时已晚。

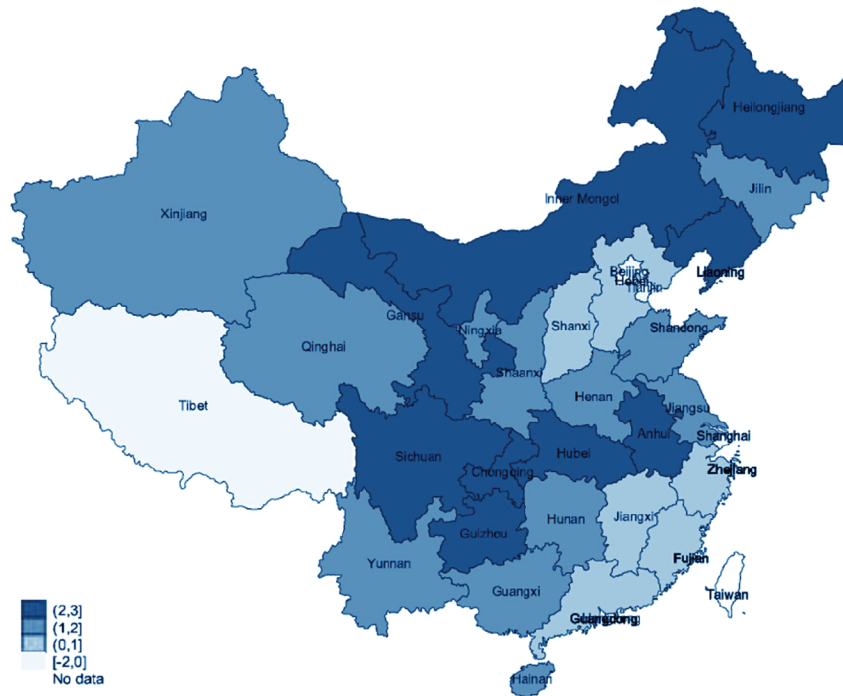
5 参考文献

Wang, Fei, Liqiu Zhao, Zhong Zhao, 2016, China's Family Planning Policies and Their Labor Market Consequences, IZA Discussion Paper No. 9746. Available at http://www.iza.org/en/webcontent/publications/papers/viewAbstract?dp_id=9746

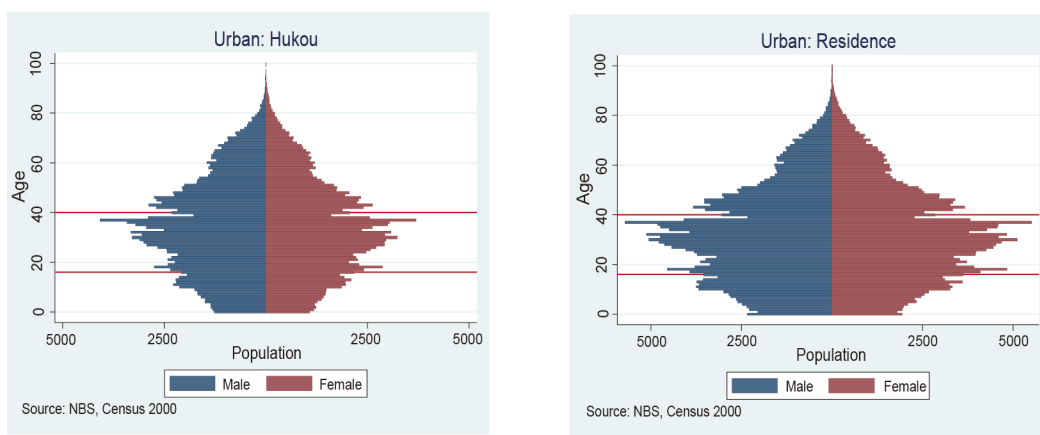
6 图表



图一：人口金字塔，1990年和2010年
资料来源：Wang, et al. (2016)中的图4



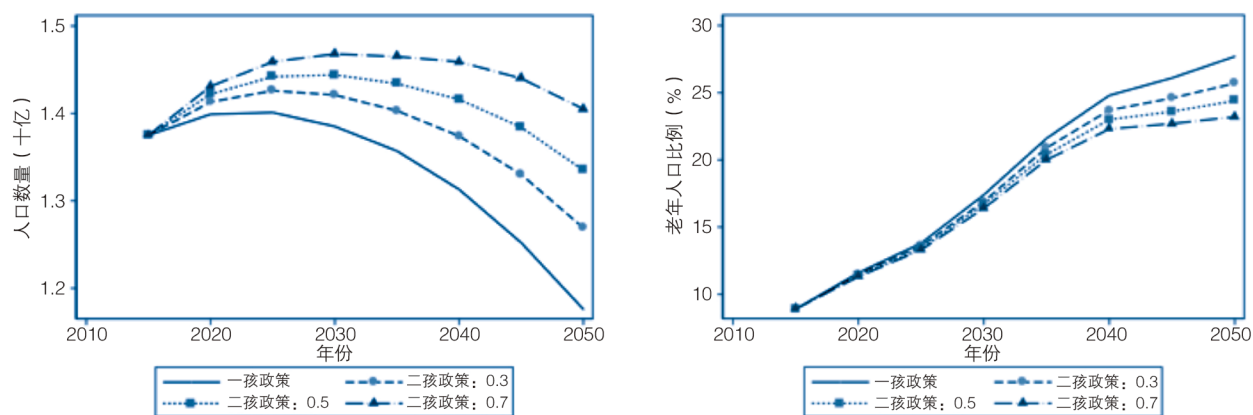
图二：各省老年人口（65岁及以上）比重变化，2000–2010年
资料来源：Wang, et al. (2016) 中的图8



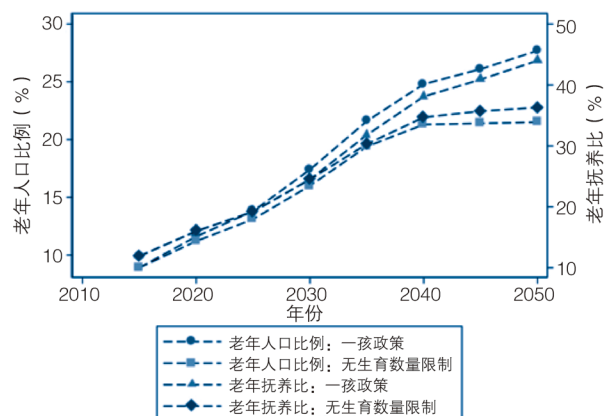
城镇户籍人口

城市常住人口

图三：城市地区人口金字塔，2000年
资料来源：Wang, et al. (2016) 中的图9



图四：独生子女政策与全面二孩政策下模拟结果
资料来源：Wang, et al. (2016) 中图13和图14



图五：预期老年人口比例及抚养率
资料来源：Wang, et al. (2016) 中的图16

国家自然科学基金-北京大学管理科学数据中心 (Data Center of Management Science, NSFC-PKU)

智库课题资助研究项目

2015-2016智库资助研究课题

	课题名称	负责人	工作单位
1	中国居民收入差距、财产差距及流动性研究	李实	北京师范大学经济与工商管理学院
2	大数据时代服务型政府的建设	高全喜	北京航空航天大学 人文与社会科学高等研究院
3	生育意愿与国家计划生育政策	王广州	中国社会科学院人口与劳动经济研究所
4	实施健康老龄化的政策研究	赵耀辉	北京大学 国家发展研究院
5	中国老年人口的社会支持体系	郝晓宁	国家卫生和计划生育委员会 卫生发展研究中心

2016-2017智库资助研究课题

	课题名称	负责人	工作单位
1	《混合所有制企业发展研究》	肖庆文	国务院发展研究中心办公厅科研处
2	《新型城镇化时期我国城市治理模式研究》	张小劲	清华大学社会科学学院政治学系
3	《提升内需的研究》	万军民	日本福冈大学经济学部
4	《经济支持、贫困状况及其对老年人主观福利的影响兼公共政策效果评估》	雷晓燕	北京大学 国家发展研究院
5	《商事制度改革对中小微企业影响的评估研究》	李德洗	北京大学 国家发展研究院
6	《制造业2025与技能短缺治理》	杨钊	北京大学教育学院

POLICY REPORT SERIES

地 址 北京市颐和园路5号北京大学理科5号楼4层
邮 政 编 码 100871
联 系 电 话 010-62767908 传 真 010-62759641
网 站 <http://dcms.pku.edu.cn>