

# “十四五”期间我国老年人口将突破 3 亿

## 根

据相关预测,“十四五”期间,全国老年人口将突破 3 亿人,将从轻度老龄化迈入中度老龄化。在民政部近日举行的例行新闻发布会上,民政部养老服务司副司长李邦华这样介绍说。

“为积极应对人口老龄化,迫在眉睫的举措是改革我国生育政策,放开生育。”中国社科院世界社保中心主任郑秉文在近日举办的“2020 年中国城市百人论坛年会”上呼吁。年会由中国社科院、中国科学院、中国工程院共同主办,由中国社科院财经战略研究院承办。

接受《法治日报》记者采访的专家认为,面对国家发展新阶段和人口问题新形势,亟须改变我国原来以抑制人口过度增长为目标的生育服务及管理体制,构建生育引导型和家庭友好型社会支持体系。

专家建议,在法律层面上,亟须对人口与计划生育法进行更加系统、综合、全面和根本性修改,出台人口与计划生育公共服务保障法,为我国新时代人口长期均衡发展提供法治化保障。



## 劳动年龄人口持续减少 人口均衡发展面临挑战

人口问题是一个国家的全局性、长期性、战略性问题,备受社会关注。

国家统计局发布的数据显示,截至 2019 年末,全国大陆总人口 140005 万人,60 周岁及以上人口 25388 万人,占比达 18.1%。

其中尤为值得关注的是,截至 2019 年末,我国 65 周岁及以上人口 17603 万人,占比达 12.6%。

与此相对应的是 2000 年我国大陆的人口状况。

根据国家统计局的数据,2000 年末,我国大陆总人口为 126583 万人,其中 65 岁及以上人口为 8811 万人,占比为 6.96%。

65 岁以上人口占总人口的比重达到 7%,是进入老龄化社会的一个标准。因此,我国从那时起步入老龄化社会。

20 年间,我国的老龄化步伐日益加快。

今年 10 月底,民政部举行 2020 年第四季度例行新闻发布会,民政部养老服务司副司长李邦华介绍了“十三五”期间我国养老服务业发展成就以及“十四五”养老服务规划编制情况。

李邦华还称,根据相关预测,“十四五”期间,全国老年人口将突破 3 亿人,将从轻度老龄化迈入中度老龄化。

人口老龄化带来的担忧之一是人口抚养比问题。根据国家统计局数据,近 30 年来,我国老年人口抚养比由不足 9% 上升到 17.8%。

一个通俗的解释是,过去每 100 名劳动年龄人口负担抚养 9 名老年人,现在每 100 名劳动年龄人口负担抚养 17.8 名老年人,“1 名老年人需要约 6 个劳动年龄人口来负担”。

与此相关的是,我国近年来的出生人口数量持续走低。根据国家统计局公布的数据,2016

年至 2019 年,全年出生人口分别是 1786 万人、1723 万人、1523 万人、1465 万人。

另外,我国的劳动年龄人口数量也在减少。

在“2020 年中国城市百人论坛年会”上,郑秉文称,“十三五”期间,我国的劳动年龄人口数量每年减少数百万人,但在“十四五”时期,我国的劳动年龄人口数量每年将以千万计减少。

这一问题已经在国务院 2016 年 12 月底印发的《国家人口发展规划(2016-2030 年)》(以下简称《规划》)中有所体现。

《规划》对我国 2016 年至 2030 年人口变动的主要趋势的判断是:人口总规模增长惯性减弱,2030 年前后达到峰值;劳动年龄人口波动下降,劳动力老化程度加重;老龄化程度不断加深,少儿比重呈下降趋势。

“我国人口发展进入深度转型阶段,人口自身的安全以及人口与经济、社会等外部系统关系的平衡都将面临不可忽视的问题和挑战。”《规划》称。

中国社科院法学研究所研究员支振锋在接受《法治日报》记者采访时称,我国人口老龄化问题的核心不在于老年人数量的增加,而是劳动年龄人口数量开始绝对减少,而且有愈加严峻之势,国家人口均衡发展和人口安全面临挑战。

“实施积极应对人口老龄化国家战略。制定人口长期发展战略,优化生育政策,增强生育政策包容性,提高优生优育服务水平,发展普惠托育服务体系,降低生育、养育、教育成本,促进人口长期均衡发展,提高人口素质。”

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》近日发布,其中涉及人口老龄化的部分这样称。

郑秉文告诉《法治日报》记者,实施积极应对人口老龄化国家战略,是一个综合性的国家战

略,人口政策只是其中的一个组成部分,还需要其他相关政策相配合,包括积极开发老龄人力资源,发展银发经济;推动养老事业和养老产业协同发展,健全基本养老服务体系;健全养老服务综合监管制度等。

## 人口发展出现重大转折 计划生育政策同步调整

调整我国人口政策的法律主要是人口与计划生育法,于 2001 年 12 月由第九届全国人大常委会第二十五次会议审议通过,自 2002 年 9 月 1 日起施行。

在支振锋看来,上世纪 80 年代,为了应对人口快速膨胀、人口与自然及社会其他方面矛盾激化的问题,我国逐步建立起以生育调节为核心的计划生育制度。这一制度以控制人口数量、提高人口素质为目的,具体实行的是抑制人口不合理增长的节育措施。

“人口与计划生育法施行以来,对落实计划生育基本国策,稳定低生育水平,维护公民实行计划生育的合法权益,促进计划生育事业健康稳定发展起到了重要推动和保障作用。”支振锋称。

《规划》也认为,我国全面推行计划生育以来,人口过快增长得到有效控制,人口再生产类型实现历史性转变,对资源环境的压力有效缓解,有力促进了经济发展、社会进步和民生改善,为现代化建设提供了重要保障和基础性支撑,为全面建成小康社会奠定了坚实基础。

根据国家统计局公布的数据,2012 年,我国 15 岁至 59 岁劳动年龄人口 93727 万人,比上年减少 345 万人。

这是改革开放以来我国劳动年龄人口首次下降。

党中央对我国人口政策的调整也随后开始。

2013 年 11 月,党的十八届三中全会审议通过《中共中央关

于全面深化改革若干重大问题的决定》,其中提出,“坚持计划生育的基本国策,启动实施一方是独生子女的夫妇可生育两个孩子的政策,逐步调整完善生育政策,促进人口长期均衡发展。”

同年 12 月,中共中央国务院印发《关于调整完善生育政策的意见》,明确了生育政策调整的总体思路。

2014 年初,各省陆续落地实施新的生育政策。

2015 年 10 月,党的十八届五中全会作出决定,坚持计划生育基本国策,完善人口发展战略,全面实施一对夫妇可生育两个孩子的政策,积极开展应对人口老龄化行动。

在郑秉文看来,党的十八届三中全会作出的相关决策,是为了促进人口长期均衡发展;党的十八届五中全会作出的相关决策,则是应对人口老龄化的实际行动。

支振锋认为,党的十八大以来,党中央科学把握人口发展规律,先后启动实施“单独二孩”和“全面二孩”政策,积极应对我国人口发展出现的重大转折性变化。

根据中央决策,为确保立法与改革决策相衔接,2015 年 12 月,第十二届全国人大常委会审议通过《关于修改〈中华人民共和国人口与计划生育法〉的决定》,其中规定,“国家提倡一对夫妻生育两个子女”。

“这为实施‘全面二孩’政策提供了法律遵循,积极稳妥地实现了计划生育政策的历史性转折。”支振锋称。

接着,《中共中央、国务院关于实施全面两孩政策改革完善计划生育服务管理的决定》对外发布,提出改革生育服务管理制度。实行生育登记服务制度,对生育两个以内(含两个)孩子的,不实行审批,由家庭自主安排生育。

但据郑秉文观察,从 2013 年至今,我国每年的出生人口总体处于持续下滑的趋势,仅实施“全面二孩”政策的第一年稍有反弹,也就是说,过去 7 年的生育政策的实施并没有达到应有的状态,“最终,中央下定决心实施积极应对人口老龄化国家战略”。

“中央的决策调整非常及时、非常符合实际,与我国的人口发展趋势紧密相连。”郑秉文说。

## 适时系统调整法律制度 着力解决群众现实困难

根据联合国的相关预测,今后较长时期内世界人口将保持上升趋势,发展中国家人口占比继续上升,中国人口占比持续下降。世界多数国家已经或正在步入老龄化社会,中国老龄化水平及增长速度将明显高于世界平均水平。

国务院在印发《规划》时认为,当前我国人口发展进入关键转折期。综合判断,人口众多的基本国情不会根本改变,人口对经济社会发展的压力不会根本改变,人口与资源环境的紧张关

系不会根本改变。

面对国家发展新阶段和人口问题新形势,党中央在“十四五”规划建议中已经作出“实施积极应对人口老龄化国家战略”的决定。

郑秉文认为,全面放开“二孩”以来,我国的婴儿出生率连年下降,所以放开生育迫在眉睫,应该是“十四五”期间的一个重要举措。

在支振锋看来,经过长期努力,中国特色社会主义进入新时代,人口发展也进入深度转型阶段,但其中值得注意的是,人口与生育方面公共服务投入不充分、不均衡,不利于提高人民群众生育意愿。特别是现行生育制度下以避孕节育为主的计生技术服务体系,已经不适应当前的人口发展形势,人民群众生育育女有诸多后顾之忧。

“人口的发展形势是动态的,人民群众的需求也处在结构性变迁之中,这就要求我们适时调整法律制度,以促进人口与自然、社会等方面的均衡发展。”支振锋称,特别是解决影响生育的因素,比如经济负担、婴幼儿照护、入园入学等问题,解决群众在托育、住房、就业、社会保障等方面的现实困难,增加公共服务供给。

支振锋建议,这就需要继续对人口与计划生育法进行更加系统、综合、全面和根本性的修改,制定人口与生育公共服务保障法。

支振锋认为,制定人口与生育公共服务保障法,核心内容是建立和完善人口与生育公共服务体系,保障和促进公民行使生育权,促进人口长期高质量均衡发展。这就需要设计一系列新机制,使生育政策与相关经济社会政策配套衔接,尤其是使其他经济社会政策配合生育政策的落地,具体包括完善生育登记服务、生育补贴奖励、生育医疗保健、特别扶助和社会保障制度等。

婴幼儿照护一直是育家庭面临的难题。

对此,郑秉文的建议是,4 岁至 6 岁的学龄前儿童教育应该实施普惠性教育,降低青年夫妇的抚养成本。

支振锋的考虑是,立法时可以将家庭和育儿公共服务专设一章,重视解决家庭育儿中的突出问题,向社会提供普惠型育儿公共服务,同时注意育儿公共服务的均等化,促进社会公平正义,通过增强社会的育儿服务功能,为家庭养育子女提供社会便利,分担家庭养育子女的负担。

支振锋建议,除此之外,考虑到家庭生育养育子女的经济成本和机会成本成为当前抑制生育的显著因素,亟须建立家庭生育一般社会保障制度和针对职业女性生育养育子女的社会支持制度,构建家庭生育友好型工作和社会支持体系,解决家庭生育的后顾之忧。

(据《法治日报》)