

降低“三育成本” 释放生育潜力

■ 蔡昉

2021年6月26日，中共中央国务院发布了《关于优化生育政策，促进人口长期均衡发展的决定》，部署实施一对夫妻可以生育三个子女政策，以及配套实施积极生育支持措施。这个重要部署的一项基础而重要的内容，就是把降低生育、养育、教育孩子的成本（即“三育成本”），作为鼓励家庭按照政策要求和自身意愿选择生育孩子数，以及积极应对人口老龄化的重要举措。本文从中国面临的人口老龄化挑战着眼，对现实中存在的抬高三育成本的因素进行分析，提出如何综合施策、释放生育潜力的政策建议。

中国人口老龄化挑战及其特点

第七次全国人口普查数据显示，2020年中国人口总量达到14.12亿，人口出生率和人口自然增长率再创新低，越来越接近零增长。按照这个趋势，2025年中国人口即将达到峰值，并于之后进入负增长。人口老龄化水平也达到一个新的高点，65岁及以上人口为1.91亿，占全部人口的13.5%；60岁及以上人口规模更高达2.64亿，占全部人口的18.7%。人口老龄化既是

一个各国都遵循的一般规律，在中国的表现也有明显的特殊性。换句话说，中国的老龄化面临着若干特有的挑战。

首先，中国正在并将长期经历世界上最快的人口老龄化速度。从65岁及以上人口占总人口比重（老龄化率）的年平均增长速度来看，预测表明中国将是最快的。在2020-2050年期间，全世界平均增速为1.82%，发达国家平均为1.04%，不包括中国在内的欠发达国家平均为2.28%，而中国则高达2.78%。

其次，中国有着全世界最大的老年人口规模，并将长期保持这个地位。根据联合国的人口统计（与中国人口普查数据略有差异），中国人口占全球总人口的比例，2020年为18.1%，今后将逐年下降，到2050年只有13.9%。然而，中国65岁及以上人口占全球该年龄组人口的比例，2020年为23.4%，并于2040年达到峰值之前逐年提高，到2050年仍将高达23.8%。

最后，中国具有“未富先老”的特点，并表现在一系列经济发展的特征之中。通过与同等发展阶段上国家的老龄化水平和增速进行比较，可以很明显地观察到中国“未富先老”表现。例如，我们来看与未富先老的特征

相关联的几个有关变量。世界银行根据人口转变阶段把各国分别划分为前人口红利组、早期人口红利组、晚期人口红利组和后人口红利组，分别大体上对应着低收入组、中等偏下收入组、中等偏上收入组和高收入组。中国在自身所处的晚期人口红利组和中等偏上收入组中，人均国内生产总值（GDP）处于较高的水平，但是，整体劳动生产率和各产业劳动生产率却略低于平均水平。更突出的是，中国的农业劳动力比重明显高于同等发展阶段上国家的平均水平，因而农业劳动生产率低于第二产业和第三产业的程度，也比平均水平更加显著。这些因素构成中国经济保持持续增长的特殊难点。

针对人口因素带来的严峻挑战，党中央决定实施积极应对人口老龄化的国家战略。在这个框架下，不仅适时放宽了生育政策，而且围绕实施三孩生育政策及配套支持措施做出了全面的部署，其中尤为关键的一项要求就是采取必要措施降低三育成本。下面我们尝试找到中国三育成本过高的突出影响因素，并逐一做出分析。这样的分析将有助于相关政策措施能够更加具有针对性，从而取得实质性降低三育成本的政策效果。

哪些因素抬高三育成本

联合国在世界范围的调查显示，无论一个国家生育水平是高还是低，人们都会认为两个孩子是最适合的水平。也就是说家庭的平均生育意愿大体上是要两个孩子，这相当于2.1这个更替水平的总和生育率。这就意味着，人们面临着达到符合其意愿的孩子数的现实制约。在那些生育率仍然居高不下的国家，缺乏避孕用品的可获得性，以及妇女受教育程度、就业率以及在家庭中话语地位低，是妨碍生育率下降的主要障碍；而在那些生育率明显低于更替水平的国家，通常面临着生育、养育和教育孩子的过高成本。

中国经历过成功实现从高生育率到低生育率的转变过程。目前，三育成本显然已经成为家庭难以按照平均两个孩子的意愿生育的关键约束。现实中，所谓三育成本实际上可以拓展到不仅包括实际产品和服务的支出成本，还包括与三育相关的机会成本，即生育、养育和教育孩子给家庭带来的可见负担以及失去的机会。从这个比较宽广的定义出发，导致中国家庭面临三育成本过高，至少有以下几个方面的因素。

第一个因素是孩子数量少本身导致的一定程度的扭曲因素。实际生活支出一般包括社

会必要支出数量和价格水平，三育成本也是如此。在严格实施计划生育政策的时期，独生子女的政策目标与家庭生育意愿长期背离，使得家庭收入对子女支出具有巨大的弹性，或者说三育支出的边际消费倾向非常高。过去几十年居民收入增长迅速这个事实，以及市场上利用稀缺规律抬高三育供给价格的行为，均产生了把这种高边际消费倾向转化为实际高支出的效果。

根据中国社会科学院人口与劳动经济研究所2016年进行的城市住户调查数据，我们可以把家庭成员按照年龄分成三组。第一组是尚未就业因而劳动收入基本为零的0-18岁组；第二组是参与就业且有劳动收入的19-60岁组；第三组是不再就业因而劳动收入基本为零的61岁以上组。分析数据表明，家庭成员中的第一组即幼儿和青少年组的平均消费支出，比第二组和第三组分别高出19.2%和18.1%。

第二个因素是在中国居民的生命周期中，存在着诸多不匹配、不对称现象。首先，生育年龄人口的在学时间、参与就业时间与生育、养育和教育孩子的时间产生矛盾。总体来说，在处于生育旺盛年龄段即15-49岁与取得最高劳动收入的时间之间，形成了一个错峰的现象。根据前述城市住户调查

数据，城镇居民劳动收入达到最高的年龄段在30-40岁之间，在这个年龄之前，生育年龄人口尚处于就业和收入的攀升阶段，而当达到收入高峰时，大多数已经不再处于最佳生育年龄了。此外，在学时间的延长也相应延迟了就业年龄，也可能耽误生育决策。其次，家庭时间预算约束过于拮据以及配置不当。国家统计局调查显示，2018年中国居民每天从事311分钟有酬活动，164分钟无酬劳动，后者包括家务劳动、照料活动和其他相关活动，其中女性从事家务劳动的时间是男性的2.6倍，处于世界较高水平。中国劳动年龄人口的就业参与水平很高，特别是女性的劳动参与率，可以说处于世界最高水平，比很多发展中国家高出近一倍，所以中国女性的家务劳动负担非常重。这显然会降低人们的生育意愿。

第三个因素是社会流动特别是社会纵向流动的不充分。2020年，在城镇常住人口中有29%的人口没有城镇户口，主要是进城务工的农民工；而在农村户籍人口中有34%的人口并不常住在农村，是从迁出地的角度看的外出农民工。无论从工资增长、职业升迁、社会身份认同，还是从赡养老人、子女教育、家庭发展等各方面来看，这种状况都构成了对社会流动性的阻碍。社会学家通常以“相比父母一代，下一代改变收入地位的

机会”定义社会流动，因此，如果对这样的社会流动缺乏良好预期，家庭的生育意愿必然较低。

从三个分配领域着眼和着力

与其他发展中国家相比，中国具有突出的“未富先老”特征；与高收入国家相比，中国在人口老龄化方面仍属后来者。这种地位也说明，中国尚有较大的生育潜力待释放，需要从各方面综合施策和协同发力。人口转变过程 and 经济发展过程之间显现出密切的相关性，但是从因果关系来看，尚有很多未解之谜，概括而言可以称之为“生育率悖论”。一方面，生育率的降低是经济社会发展的结果；另一方面，生育率降低又阻碍经济社会的发展。亟待回答的问题是，经济社会发展本身能否打破低生育率陷阱？在高度发达经济体的实践中，已经积累了一些值得借鉴的经验。

总体来说，更为全面的人类发展水平而不是单纯的人均收入水平提高，具有提高生育率的潜在效应。联合国开发计划署合并人均 GDP、人均预期寿命、教育发展成绩等指标，构造了一个能够综合反映国家经济社会发展水平的“人类发展指数”。该指数与单纯人均 GDP 的差别在于，前者包含了更多社会发展水平的信息，而这方面的成就更加

依靠良好的分配状况。就中国而言，从降低三育成本和释放生育潜力的目的出发，在初次分配、再分配和第三次分配这三个重要领域，都存在着巨大的改善空间。

在初次分配领域，通过改革和政策调整促进社会流动，进一步发育和完善劳动力市场，面临着若干紧迫的改革任务。例如，加快推进以农民工在工作地落户为核心的户籍制度改革，可以提高这个庞大劳动者群体的就业稳定性、工资水平和待遇标准和社会保障均等化程度。完善劳动力市场制度，加强劳动法的执法力度，发挥好劳动合同、集体协商、最低工资制度作用，更好维护劳动者权益。这些制度改革和改革措施，均具有多赢的性质。其一，有助于劳动者获得平等就业岗位、合理劳动收入和必要社会保护，让人人具有通过就业和创业实现向上流动的机会和期待。其二，社会流动性的增强，有利于提高家庭生育意愿和社会总和生育率。其三，上述因素归根结底会促进生产率的提高、有效需求的保障，从而推动实现更高质量、更可持续的经济发展。

在再分配领域，以政府为主体充分和均等地提供基本公共服务。有恒产者有恒心。这句话的经济学衍生解释是，解除后顾之忧永远是形成稳定的预期、使个人意愿回归常态的关键。世界范围的经验教训都证明，改善收

入分配状况不可能仅仅依靠涓流效应，提高社会福祉不可能单纯依靠初次分配。与此对应的是，降低三育成本和提高生育意愿，同样不可能单纯依靠市场机制的自发性，需要政府以更有保障、更加全面、更为均等的公共品供给帮助实现。党的十九大部署的幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶目标，几乎全都有助于降低三育成本，进而改善居民福利预期，促进家庭实现未尽的生育意愿。

在第三次分配领域，汇集全社会的共同努力，有助于提高社会福祉，提高生育意愿。首先，慈善事业是政府主导的再分配的重要补充。此外，全民性的志愿者活动和企业履行社会责任，在帮助社会形成扶弱济困氛围的同时，也可以在促进社会流动方面有所作为，包括更有针对性地创造条件，使劳动力市场在较低的社会成本和交易费用水平下运行，解除家庭和个人的过重负担。例如，企业在遵守劳动法规的基础上，进一步自觉改善工作待遇和劳动条件，减少过度加班现象，增加所有劳动者的职业上升机会，创造幼儿友好型的企业文化，可以对积极应对人口老龄化做出独特的贡献。■

（作者系中国社会科学院国家高端智库首席专家、学部委员）

责任编辑：张莉莉