

从第七次人口普查数据看人口变动的长期趋势及其影响

□ 张车伟 蔡翼飞

定期开展人口普查,是《中华人民共和国统计法》和《全国人口普查条例》的明确规定。第七次全国人口普查(简称“七普”)是在“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期、中国特色社会主义进入新时代开展的一次重大国情国力调查,具有重要而深远的意义。这次普查摸清了我国人口总量及其变动趋势,也查清了人口结构和分布的最新变化,为我们更好地理解中国人口这一最大国情提供了最基础的信息。

“七普”数据为制定和完善未来收入、消费、教育、就业、养老、医疗、社会保障等政策措施提供了基础决策依据。“七普”数据提供的信息,有助于更加准确地把握需求结构、城乡结构、区域结构、产业结构等状况,为推动经济高质量发展、建设现代化经济体系提供强有力的支持。“七普”数据还有助于准确分析判断未来我国人口形势,准确把握人口发展变化的新情况、新特征和新趋势,深刻认识这些变化对人口安全和社会经济发展带来的挑战和机遇,对于调整完善人口政策、推动人口结构优化、促进人口素质提升具有重要意义。

此次普查数据反映的人口变动总体情况

与过去历次人口普查相比,第七次人口普查使用了更先进的技术手段和方法,更广泛地调动了社会资源,也采取了更加严格的质量控制方法,使得普查结果的可靠性和准确性进一步提高。事后质量抽查的结果显示,此次普查的漏登率仅有0.05%,低于国际上一般认可的3%的标准,表明“七普”是一次高质量的人口普查。

根据此次普查结果,我国总人口为141178万人,与2010年第六次人口普查的133972万人相比,增加了7206万人,增长5.38%,年平均增长率为0.53%,与2000年至2010年的年平均增长率0.57%相比,下降0.04个百分点。由此可见,尽管我国人口总数仍在增长,但增长速度不断下降。与此同时,人口结构呈现出以下主要趋势和特点:

一是0至14岁人口数量和占比有所提高。此次普查数据显示,2020年我国0至14岁少年儿童人口数量达到了25338万人,占17.95%,比2010年增加了3092万人,比重上升了1.35个百分点。但同时,2020年出生人口规模为1200万,与往年相比有大幅下降,比如2019年出生人口1467万人,2018年出生人口1527万人,2017年出生人口1728万人等。在出生人口不断下降的情况下,0至14岁人口占比不降反升,主要是此次人口普查误差率降低、准确性提高所致。多出的人口显然不是一年或两年增加的结果,而是每年抽样调查的误差积累所致。一般来说,在分析人口数据时,不能将普查年份数据和非普查年份数据直接进行对比。因为非普查年份人口数据是以普查年份数据为基础,再加上当年抽样调查数据估算所得,难免出现误差,而每一次人口普查都是一次矫正人口数据的机会。

二是劳动年龄人口数量和占比双双下降。15至59岁劳动年龄人口总规模为89438万人,与2010年的93962万人相比减少4524万人;同时15至59岁人口占总人口的比重也有所下降,从2010年的70.14%下降到2020年的63.35%,降幅达到6.8个百分点。

三是人口老龄化程度快速加深。我国60岁及以上人口为2.64亿,占比达到18.70%,65岁

及以上人口1.91亿,占比为13.5%,与上个十年相比,上升幅度分别提高了2.51和2.72个百分点。

四是出生性别比向正常水平回归。“七普”数据显示,我国出生人口性别比为111.3,较2010年下降了6.8。出生性别比偏高是我国过去面临的一个严重的人口问题,随着生育政策的调整变化,出生性别比正在快速回归正常水平。

生育水平决定了一个国家人口的长期增长趋势,国际上一般认为2.1的总和生育率为更替水平,低于2.1称为低生育水平。我国2000年第五次人口普查总和生育率为1.22,2010年第六次人口普查总和生育率为1.18,这次普查显示总和生育率为1.3。影响生育水平的因素有很多,包括政策性因素,但主要是一个国家的经济发展水平、劳动力受教育水平以及妇女参与社会劳动的程度等。笔者以2015年分年龄性别结构人口为基数,并根据“七普”提供的最新数据,使用人口学中的队列要素预测模型,对2035年的人口规模和年龄结构进行预测,结果显示,中国人口将在“十四五”末期或“十五五”初期达到最大值。

劳动力供给呈现数量下降、质量提升的特征

我国劳动年龄人口的规模和占比都进入下降区间,这将是一个长期和稳定的趋势。15至64岁人口比重的峰值水平为2010年的74.5%,从2011年开始下降,2020年降至68.5%;15至64岁人口规模的峰值水平为2013年的100582万人,从2014年开始下降,2020年降至96776万人。随着劳动年龄人口规模不断下降,劳动力资源丰富时代已经过去,未来我国更需要通过提高劳动力质量来弥补数量下降对经济发展带来的不利影响。可喜的是,“七普”数据显示,我国劳动力素质提升很快,与2010年第六次全国人口普查相比,15岁及以上人口的平均受教育年限由9.08年提高至9.91年,增幅达到0.83年,16至59岁劳动年龄人口平均受教育年限也从2010年的9.67年提高至10.75年。

劳动年龄人口是劳动力供给的蓄水池,劳动年龄人口减少意味着劳动力市场供需形势将会发生变化。近年来,我国城镇调查失业率基本维持在5%的水平,这一水平与我国自然失业率基本一致,说明劳动力市场一直维持着供需平衡的状态。为考察未来劳动力市场的供需走势,我们根据各教育阶段学生毕业人数推算出城镇每年新进入劳动力市场的人口数量,以此作为供给规模,根据非农产业就业增长对非农产业增加值增长的弹性预测出城镇新增就业岗位数,以此作为需求规模,再根据供需缺口计算出城镇失业率的水平。结果显示,2020年以前,城镇失业率在5%至5.5%区间波动,2020年以后将不断下降,2025年将降至4%以下。这表明,劳动年龄人口数量减少所带来的劳动力供给量减少,将导致劳动力市场供给短缺问题日益凸显。但从劳动力供给的质量来看,新进入劳动力市场人口的受教育水平将大幅提高,其中初中及以下学历人口占比预计将从2020年的26%降至2025年的21%,大专及以上学历人口占比将从41%提高到2025年的50%。

整体来看,我国劳动力供给呈现数量下降、质量提升的特征。一方面,劳动力供给减

少会导致工资提高从而加大企业用工成本,但从全社会看,工资提高是更高质量就业的体现。站在经济发展全局看,工资提高也有利于增加消费,拉动内需,促进双循环新发展格局的形成。另一方面,劳动力受教育程度的提高能够提高劳动生产率,激发经济增长内生动力,从而弥补劳动力数量下降带来的不利影响。

老龄化既是挑战也带来发展新机遇

随着经济发展水平提高,老龄化程度加深是一个基本趋势。今后较长一段时期,人口老龄化也将是我国的重要基本国情。根据“七普”数据,我国65岁及以上人口占比为13.5%,这一水平高于发展中国家平均水平,但与多数发达国家相比并不算高。人口老龄化是社会发展的客观趋势,是人类文明进步的体现,是中国迈向现代化国家必须面对的重大课题。尽管人口老龄化会带来经济潜在增长率下降、社会保障体系和家庭养老负担加重等挑战,但危和机是共生并存的,克服了危即是机,只要应对得当,就可以化被动为主动,对冲人口老龄化的不利影响。应积极应对老龄化挑战,未来需要在以下方面做出努力:

加快推动经济增长从更多依靠“人口红利”向更多依靠“人才红利”转变。人口结构老龄化意味着劳动供给规模萎缩、储蓄率与资本增长率降低,从而导致经济潜在增长率下降。近年来,我国不断增加教育投入、深化教育体制改革,劳动力受教育水平和技能水平不断提高,使应对老龄化具备了一定的人力资源基础。未来需要进一步提高人力资源素质,不断强化教育和技能培训,促进劳动者人力资本与产业需求的更好匹配;积极开发老龄人力资源,实施渐进式延迟法定退休年龄,提供优质公共就业服务,提高低龄老年人的劳动参与度。

加快形成与人口老龄化相匹配的产业结构,促进经济转型升级。人口是消费的主体,人口结构的变化会导致消费结构的变化。人口老龄化将带动增长、消费结构的这一变化又将带动产业结构调整和经济转型升级。为加快形成与老龄化相匹配的产业结构和经济结构,需要政府在要素扶持政策和相关市场领域改革方面加大支持和推进力度。加强对大健康产业的财政支持力度,强化税收和金融支持政策,并通过市场化运作吸引社会资本加大投入;积极培育健康经济新业态,加强技术创新平台以及科技服务体系建设,推动健康产业和数字经济的深度融合。

进一步完善社会保障体系。人口老龄化会对养老保险产生直接冲击,加重医疗卫生体系的负担。实际上,为应对老龄化社会的到来,我国已开始了相关准备,例如,2000年就建立了国家战略性社会保障基金,专门用于人口老龄化高峰时期养老保险等社会保障支出

的补充、调剂。未来还需着力构建更加公平更可持续的社会保障制度,加快建立多层次养老保险制度,健全老有所医的医疗保障制度,建立多层次长期照护保障制度,完善社会福利和社会救助体系。

多措并举提高养老服务供给。当前的社会养老服务体系建设还存在政府公共服务职能不到位、社区养老服务发展滞后、养老机构服务质量参差不齐等不足。为此,一方面要进一步发挥政府主导作用,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;另一方面大力发展养老服务,支持形成产业链长、覆盖领域广、经济社会效益显著的养老产业集群。

人口流动依然活跃,集聚效应进一步显现

根据“七普”数据看人口迁徙流动情况,我国人口流动依然活跃,人口的集聚效应进一步显现。数据显示,我国流动人口3.76亿人,比2010年增长了将近70%。从流向看,人口从农村向城市集聚、从内陆地区向东部沿海集聚的总体趋势没有变。在这样的人口流动格局下,我国的城镇化水平不断提高,2020年城镇常住人口为90199万人,人口城镇化率达到63.89%,与2010年第六次全国人口普查相比,城镇人口增加2.36亿人,农村人口减少1.64亿人,城镇人口比重上升14.21个百分点,平均每年上升1.4个百分点。

根据1990年以来历次人口普查结果,我国城镇化率呈现加速提高的趋势:1990年至2000年,城镇化率每年提高0.98个百分点,城镇人口平均每年增长1571万人;2000年至2010年城镇化率每年提高1.37个百分点,城镇人口平均每年增长2107万人;2010年至2020年城镇化率每年提高1.39个百分点,城镇人口平均每年增长2286万人。

到2035年我国城镇化率还将有十几个百分点的提高空间。城镇化是中国最大的内需所在,每年上千万的农村人口进城,必然会带来劳动生产率和城市集聚效益的提高,带来城镇公共服务和基础设施投资的扩大,带来居民收入和消费的增加,为农业现代化创造条件,持续释放巨大内需潜能,这正是中国经济长期平稳较快发展的动力源泉所在,对加快构建新发展格局具有重大意义。

从人口分布的区域格局看,东部地区人口为5.64亿人,占39.93%;中部地区人口为3.65亿人,占25.83%;西部地区人口为3.83亿人,占27.12%;东北地区人口为0.99亿人,占6.98%。长三角、珠三角地区依然是人口流入最集中的地区。

(作者均为中国社会科学院习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心研究员,分别系中国社会科学院人口与劳动经济研究所所长、副研究员)

《中华人民共和国国民经济和社会发展规划第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》(简称《纲要》)提出“建立现代财税金融体制”,强调“更好发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用,增强金融服务实体经济能力,健全符合高质量发展要求的财税金融制度”。正确认识我国现代财政制度的基本属性,廓清现代财政制度建设的层次和方向,是充分发挥财政作用、做好财政工作的前提。

从历史和实践的维度认识我国现代财政制度的基本属性

习近平总书记指出,“一个国家选择什么样的治理体系,是由这个国家的历史传承、文化传统、经济社会发展水平决定的,是由这个国家的人民决定的”。建设现代财政制度,必须立足我国财政制度形成的历史条件、依赖的制度基础、走过的实践道路。

现代财政制度是现代国家政治治理的观念、体制和关系的总和,其形成和发展是近代以来肇始的现代化进程在国家政治治理领域的集中体现。任何财政制度的“现代性”内涵都不是抽象的,而是深深根植于不同国家由历史、基本制度安排和经济社会条件变化等所限定的财政实践中。我国的现代财政制度,既具有现代化进程中财政治理发展规律的一般性,也体现出我国建设社会主义国家的历史和实践的特殊性。中国共产党成立尤其是新中国成立以来,中国共产党带领中国人民进行社会主义革命、建设和改革,谋求实现国家现代化和民族复兴的伟大实践,在根本上决定了我国现代财政制度必然与中国共产党的领导、社会主义制度和现代化建设相联系,并始终服从和服务于社会主义现代化国家建设的需要。这是我国现代财政制度形成和发展的历史前提,也决定着我国现代财政建设的制度本质和实践方向。现代财政制度中“现代性”的一般性内涵,只有与我国的社会主义制度属性和人民主体地位的价值取向相结合,才能真正反映我国现代财政建设的制度特征。

基于中国共产党治国理政、为社会主义现代化建设、为现代化国家建设服务这一前提,围绕党和国家在不同历史时期的战略大局,我国现代财政建设也在不断调整 and 转换。新中国成立初期,党和政府的首要任务是建立统一的中央政府,开启大规模社会主义现代化建设。将革命根据地时期形成的分割化财政统一为由中央政府集中统一管理的国家财政,这为建立统一的中央政府提供了重要支持,也为新中国成立初期维护新生政权安全、维护经济稳定奠定了物质基础。社会主义革命和建设时期,围绕党在过渡时期的总路线以及建设社会主义工业化国家的要求,通过筹集和配置建设资金,财政在为完成社会主义改造、实现从落后的农业国向工业国转变提供资金支持的同时,也在不断探索适应社会建设的财政管理体制。改革开放新时期,随着党和国家工作重心的转移,围绕社会主义初级阶段的基本路线,财政在从计划经济向市场经济转换的过程中发挥了重要作用,为持续推进社会主义市场经济发展、形成统一的市场经济秩序提供了重要保障。与此同时,通过提供基本公共服务等保障性作用,财政发挥了维护社会公平正义、保障党和政府的宏观调控能力等重要作用。社会主义市场经济条件下的财政制度在这一过程中不断完善和发展。

在三个关系中把握我国现代财政制度的基本维度

正确认识和科学把握社会主义市场经济条件下的财政功能作用方式,是充分发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用的基本前提,也是科学廓清和划分我国财政基本关系和层次的重要依据。服从国家要求、服务国家需要从来都是财政的第一功能,我国现代财政制度始终服务于现代化国家建设实践。只有将财政放到国家、政府与市场的关系框架内,才能更加清晰地认识我国社会主义市场经济条件下财政的基本功能作用方式。

首先是从财政与国家的关系中认识现代财政制度建设。财政在国家治理中发挥着基础和重要支柱作用,是国家实现内外目标的

我国现代财政制度的属性和建设方向

□ 吕炜

基础性工具、政府实现国家意图的政策手段。在我国,这一关系具体体现为在中国共产党领导下,财政为推进社会主义现代化国家建设、为服务党的十八届三中全会对“财政是国家治理的基础和重要支柱”的定位,以及在抗击新冠肺炎疫情中所展现出来的“国家财政”的制度优势,都是对这一关系的重要体现,也是新时代现代财政制度建设必须秉持的上位逻辑。

其次是从国家与市场的关系中认识现代财政制度建设。改革开放形成了现代化国家建设与市场经济之间的特殊关系与过程,也对财政提出了新的要求。对于国家而言,市场经济是国家推进社会主义现代化建设、实现中华民族伟大复兴和共同富裕的手段和途径。财政制度建设和国家治理现代化,必须坚持国家在财政中的主体性地位,建设支持国家建设的基础性工具,其制度建设只有嵌入和服务于中国共产党的领导、社会主义民主政治和法治体系以及基本经济制度等制度框架,才能真正为社会主义现代化国家建设奠定坚实物质基础。我国现代财政制度建设,必须坚持国家在财政中的主体性地位,建设支持国家建设的基础性工具,其制度建设只有嵌入和服务于中国共产党的领导、社会主义民主政治和法治体系以及基本经济制度等制度框架,才能真正为社会主义现代化国家建设奠定坚实物质基础。我国现代财政制度建设,必须坚持国家在财政中的主体性地位,建设支持国家建设的基础性工具,其制度建设只有嵌入和服务于中国共产党的领导、社会主义民主政治和法治体系以及基本经济制度等制度框架,才能真正为社会主义现代化国家建设奠定坚实物质基础。

第三,加快健全充分发挥中央和地方两个积极性的财政体制机制。把发挥“两个积极性”作为财政改革关键问题,通过构建以权责配置和有效激励为核心的财政体制机制,有效发挥财政集中资源和平衡分配的功能,更好地服务于市场化改革和社会主义现代化建设的实践需要。建设现代财政制度,必须首先理顺中央与地方财政的权责关系,健全事权划分和支出责任相匹配的制度体系。一方面坚持财政重大制度安排、重点改革措施、重要权力配置的决定权归于中央,保障中央政府权威和集中统一领导;另一方面健全地方财政体系,稳步推进在中央授权下的地方税收管理权限和财政自主性,充分发挥地方积极性。

第四,不断完善社会主义市场经济条件下的财政功能。社会主义市场经济体制是我国社会主义基本经济制度的重要内容。社会主义市场经济体制的关键是把社会主义制度与市场经济运行机制有机统一,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用,共同服务于社会主义现代化国家建设。新发展阶段加快建设现代财政制度,必须抓住财政功能的两个关键点:一是财政作为国家管理经济和进行资源配置的基本工具,必须服从和服务于党和国家的战略决策和工作大局,增强对国家重大战略任务的财力保障,重点支持供给侧结构性改革、经济高质量发展、推动科技创新和产业链供应链优化升级、重点领域风险化解以及民生保障、社会稳定等重大政策方向;二是充分发挥财政体制机制改革对市场经济改革的突破性、先导性作用,以更大力度推进在竞争性领域的财政手段退出,通过减税降费等措施为市场主体纾困减负,完善财政资金直达机制,扩大中央财政直达资金范围,最大限度发挥财政资金激发市场活力的作用。

(作者系东北财经大学中国特色社会主义理论体系研究中心研究员,本文系国家自然科学基金重点项目[71833002]阶段性成果)

制度建设在服务“两个一百年”奋斗目标和国家现代化建设战略中的一般性和特殊性,也有助于正确认识社会主义市场经济条件下现代财政制度建设的方向。

加快推进我国现代财政制度建设

财政是国家治理的基础和重要支柱,财政制度根本地依赖于国家制度,现代财政制度建设取决于现代国家治理的实践需要。当前和未来一个时期,我国现代财政制度建设需着重于以下几个主要方向。

第一,坚持党对现代财政制度建设的全面领导,这是我国现代财政制度的政治方向和根本原则。习近平总书记强调,“党领导人民治理国家,最重要的就是坚持正确政治方向,始终保持我们党的政治本色,始终沿着中国特色社会主义道路前进”。在我国社会主义革命、建设和改革的不同历史时期,始终从党和国家战略大局出发发展和完善现代财政制度体系,这是新中国成立70多年来我国财政治理实践的历史经验,也是当前和未来一个时期现代财政制度服务于党领导人民治理国家全过程的根本要求。只有始终坚持党对我国现代财政制度建设的全面领导,才能从根本上保障财政始终服从和服务于全面建设社会主义现代化国家的正确方向。

第二,坚持在完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化框架内推进现代财政制度建设。现代财政制度是我国社会主义国家制度的重要组成部分,也是全面建设社会主义现代化国家的制度要求。财政作为支撑社会主义现代化国家建设的基础性工具,其制度建设只有嵌入和服务于中国共产党的领导、社会主义民主政治和法治体系以及基本经济制度等制度框架,才能真正为社会主义现代化国家建设奠定坚实物质基础。我国现代财政制度建设,必须坚持国家在财政中的主体性地位,建设支持国家建设的基础性工具,其制度建设只有嵌入和服务于中国共产党的领导、社会主义民主政治和法治体系以及基本经济制度等制度框架,才能真正为社会主义现代化国家建设奠定坚实物质基础。

第三,加快健全充分发挥中央和地方两个积极性的财政体制机制。把发挥“两个积极性”作为财政改革关键问题,通过构建以权责配置和有效激励为核心的财政体制机制,有效发挥财政集中资源和平衡分配的功能,更好地服务于市场化改革和社会主义现代化建设的实践需要。建设现代财政制度,必须首先理顺中央与地方财政的权责关系,健全事权划分和支出责任相匹配的制度体系。一方面坚持财政重大制度安排、重点改革措施、重要权力配置的决定权归于中央,保障中央政府权威和集中统一领导;另一方面健全地方财政体系,稳步推进在中央授权下的地方税收管理权限和财政自主性,充分发挥地方积极性。

第四,不断完善社会主义市场经济条件下的财政功能。社会主义市场经济体制是我国社会主义基本经济制度的重要内容。社会主义市场经济体制的关键是把社会主义制度与市场经济运行机制有机统一,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用,共同服务于社会主义现代化国家建设。新发展阶段加快建设现代财政制度,必须抓住财政功能的两个关键点:一是财政作为国家管理经济和进行资源配置的基本工具,必须服从和服务于党和国家的战略决策和工作大局,增强对国家重大战略任务的财力保障,重点支持供给侧结构性改革、经济高质量发展、推动科技创新和产业链供应链优化升级、重点领域风险化解以及民生保障、社会稳定等重大政策方向;二是充分发挥财政体制机制改革对市场经济改革的突破性、先导性作用,以更大力度推进在竞争性领域的财政手段退出,通过减税降费等措施为市场主体纾困减负,完善财政资金直达机制,扩大中央财政直达资金范围,最大限度发挥财政资金激发市场活力的作用。

(作者系东北财经大学中国特色社会主义理论体系研究中心研究员,本文系国家自然科学基金重点项目[71833002]阶段性成果)

經濟學

理论部主办 电话:67078948