

人口总量控制与结构优化的两全机制

——生育权交易机制的可行性分析

黄少安

摘要 鉴于中国现在人口总量巨大、结构多维度不合理的国情，依靠简单地放松生育管制甚至鼓励生育，不仅不能解决结构问题，而且会加剧总量问题。我们提出一个新思路：在初始生育权人人平等的前提下（每一对夫妇两个生育指标）下，国家控制生育总量，通过立法和制定具体规则，允许生育指标通过市场进行交易，从而实现实际生育指标的优化配置，这既能够控制生育总量，又能够优化人口结构，解决短期和长期的人口总量和结构问题。这体现了人口的计划调节和市场调节相结合的机制，通过精心设计和严格立法和加强管理，并采取相应的配套措施，是可以实施并取得较好效果的。

关键词 生育权平等 人口结构 人口总量 生育权交易 人口总量计划控制

作者黄少安，山东大学经济研究院教授（山东济南 250100）。

中图分类号 C92

文献标识码 A

文章编号 0439-8041(2020)10-0032-09

随着人口世代的更迭，60后婴儿潮一代逐步退休，90后和00后生育低谷逐步进入劳动力市场，这种人口世代更迭引致中国劳动人口比例下降，人口红利逐步减少甚至消失。这是一种意义上的人口结构失衡。这种失衡好像需要适度放松生育管制、鼓励生育。但是，中国的生育还存在别的维度的结构失衡——贫困落后地区、农村地区生育率和人口自然增长率高于发达地区和城市地区，低收入家庭生育率高于中高收入家庭，低文化水平家庭高于高文化水平家庭，这些意义上的结构失衡对中国经济社会发展（包括人口本身）的不良影响更大。更基本的国情是：中国是在超大人口总量的基础上出现人口结构失衡的。所以，中国现阶段的生育政策，绝对不是简单的放松，必须是在继续控制总量的前提下实现结构优化，必须是结构性放松与结构性紧缩相结合。如果只是简单地放松生育管制，结果必然是又一个婴儿潮及总量增加、人口结构不合理导致的人口总体素质相对下降。我们能否寻找一种办法或机制，既能控制人口总量、又能优化人口结构。而这种机制既是计划的、又是市场的，是两种机制的真正有机结合；既能充分保证生育权的人人平等，又能让每一个居民家庭根据自己的实际情况做出是否生、何时生和生多少的优化选择。

很多年以前，笔者一直在思考这一问题，认为：可以在政府每年控制发放生育总量指标的前提下，允许每个家庭的生育指标通过市场进行交易。近期终于下决心将这一想法正式写成文章，也可以说是一个建议。也许很多人初听这一想法时难以接受，仔细想想，其实是有道理、又是可以实施的。

一、如何看待中国的计划生育政策

中国的计划生育政策，从提出、讨论到实施，其实是很曲折的。充分说明了，在中国控制人口总量、

提高人口素质有多么艰难！直到现在还有国人对实施计划生育政策的强烈不满，还与一些西方学者、政府人士和人权卫士一样，认为计划生育是侵犯人权。西方人士的批评可能是因为不了解中国国情，也可能是因为偏激或不全面的人权观，也可能是出于政治目的借题发挥诋毁中国。中国国内对计划生育政策偏激批评的人们，主要是因为强烈的生育偏好和家庭生育孩子的成本大量外部化。对中国的计划生育政策，从必要性、实施方案和结果，应该有一个科学、理性的认识和评价，不能简单地迎合民众，因为科学的问题不能简单地民主投票决定。

针对自 20 世纪 70 年代开始全面执行的计划生育政策，实行到现在，回过头来看，有一些学者持怀疑甚至否定的态度。其实，在中国实行计划生育政策有其合理性，而且实施得太晚了。而独生子女政策虽然有些极端，却实在是无奈，是对太晚实行计划生育而不得不采取的纠枉政策。假如 20 世纪 50 年代听从马寅初先生的建议，一直实行计划生育，就不会有 50 年代中期和 60 年代初持续到 70 年代初的生育高峰即两个“婴儿潮”（这两个时期中国人口自然增长率都在 2% 以上，后一时期都超过 2.5%，有些年份接近或超过 3%），从而也就用不着实行独生子女政策。1949—1979 年，中国人口从 5.5 亿增加到 9.7 亿，三十年增加了 4.2 亿，尤其是第二个婴儿潮时期，每年都增加 2000 多万！1963—1973 年十年间增加 2 个亿！马寅初先生是一个严谨的科学家，是经过总体观察和具体的实地调查后提出计划生育建议的。开始很多人士和百姓就不是很理解和支持（说明中国人的生育观念和强烈的生育偏好），但是中央主要领导却是肯定和支持的，不知后来为什么，主要领导态度转向，绝大多数领导、群众都批他、骂他。真可谓“错批一个人，多了几亿人”！邓小平同志从 20 世纪 50 年代开始，就是一直主张实行计划生育的。1978 年十一届三中全会后，他实际上成为中央领导层的核心后，国家立即颁布和实施了《中华人民共和国人口与计划生育法》（1978 年底），1980 年 9 月发表《中共中央关于控制我国人口增长问题致全体共产党员、共青团员的公开信》，标志独生子女政策实施，并于 1982 年把计划生育定位基本国策写入《宪法》。从当时社会背景 and 经济发展状况看，是符合中国国情的。当时中国人口已经急剧膨胀、人均收入极低，属于世界上很贫穷的国家。幸好当时中国高层领导人意识到人口控制和优生优育的重要性。政策的初衷是好的，既是为了当时人民摆脱贫穷、走向富裕，也是为了中华民族的长远发展和复兴。依据是客观的、完全合情合理的。客观效果无疑是为现在和未来的中国人民造福了。如果没有严格的计划生育政策从而有效控制人口总量，一是我们改革开放的许多政策和措施难以实施（例如户籍制度改革、劳动就业制度改革、食品计划供应制度改革等），二是许多改革开放的成果会被巨大人口数量负担所抵消，三是中国人口与资源的矛盾将更加尖锐。很难想象我们的百姓会有现在这样的吃穿住行和受教育水平。总有人批评独生子女政策极端化、没有弹性。前面已经说了，因为以前对生育的错误放纵导致人口超常增长，因为人口数量压力太大才不得不为之，谁都知道独生子女政策有弊端，可是针对中国当时的实际，还是弊大于利，只能两害相权取其轻。谁都知道，如果一直执行独生子女政策，一百年、二百年甚至更长，意味着人口怎么样。这个“如果”存在吗？现在不是调整了吗？批评政策没有弹性是不符合实际的。独生子女政策一开始就有弹性，区分了众多的实际情况，区别对待，首先是城乡之间有差异，其次城乡内部也还有差异。况且，中国如此之大、人口如此之多、人们生育欲望如此之强烈，不在一定程度上全国统一政策，能控制得住吗？更何况，在全国统一、加大力度执行的情况下，老百姓不还是自己给了很大弹性吗？全国每年超生了多少？中国真正独生子女的家庭比例到底是多少？据估计，到 2015 年，农村不会超过 20%，在城市不会超过 70%，而且从 2016 年开始，该比例很难再提高，应该趋于下降。有众多专家预测：即使全面放开“二孩”政策，也很少有人愿意生两个孩子，人口增长速度还是可能继续下降，据说还做了问卷调查询问生育意愿。可以肯定的是：现在中国人的生育欲望随着经济发展水平提高，会与西方发达国家一样有规律性递减，现在的“80 后”“90 后”和以后更年轻的年轻人不会像其父辈那样那么愿意生孩子，但是不要低估了中国人的生育偏好，即使与西方国家人均 GDP 同水平的阶段比较，中国人的生育欲望也会高于西方，更何况中国人口基数和育龄妇女基数如此之大。还有一个情况必须注意：问卷调查的对象主要是现在的育龄妇女或夫妇，主要是“80 后”“90 后”，他们表达的生育意愿不等于他们的实际生育决策和行为。因为他们中的许多人

在其父母辈、祖父母辈的激励和鞭策下，本来不想生的后来都生了或都要生。现在许多父母、爷爷奶奶、姥姥姥爷等，都激励年轻人生两个甚至更多，具体措施就是：帮助抚养、奖励现金（数量不等）、将来把房子给他们等等。这是我们实际调查获得的情况。我们最近还调查发现：几乎所有医院产科，2016 年以来，接诊量都比 2015 年放开“二孩”政策以前增加了 20% 以上，预约生产一床难求。这一数据应该能准确地刻画放开后的婴儿出生率。当然有刚放开时的补偿性和反弹性生育因素，以后会递减，但是扣除这一因素，仍然很高。所以我们对一些专家的预测应该持冷静态度。还有一个调查获得的情况：城乡计划生育工作现在基本上处于不监管状态。这些情况提醒我们，中国未来人口增长速度不会像一些专家预测的那么低。

一直有人坚持认为：中国人口现在不是多了，而是少了。有些还从经济增长的角度论证继续增加人口的好处，就是要不断地制造人口红利。既有的人口红利不吃当然不经济，但是不能为了吃人口红利而再造人口。世界上还没有一个发展中国家靠吃人口红利和其他资源而吃成发达国家的。即使人口数量有利于 GDP 增长，可是会降低人均 GDP 的，我们增长为了什么？不是为增长而增长，是为人民富裕而增长。有些人士还拿人口密度做比较，例如，说日本人口密度高于中国，中国应该可以容纳更多人口。我们对自己国情和对日本国情的理解真的需要更准确、客观才行。几个数据（2015 年）值得重视：中国总国土面积除以总人口，密度是低于日本，日本每平方公里约 330 多人，中国每平方公里约 140 多人。可是中国将近五分之二国土不适合人类生存却艰难地生存着超负荷的人口；中国东南沿海省份人口密度 400 多人和中部地区的人口密度 200 多人；日本海洋面积 4,479,388 平方公里，中国是 3,962,897 平方公里，日本比中国多。日本居民日常食物主要来自海洋，而中国主要来自土地。我们不能用一个以土地为主的农业文明民族的资源观去判断一个以海洋为主的国家 and 民族的资源状况（我们以前认为日本资源短缺实际上非常片面）。关键是：人口数量级不同，日本 1.27 亿，中国 14 亿，对本国资源和全球资源的压力完全不是一个数量级；还有人担心，中国人口总量绝对下降。即使按照一些专家预测，2035 年以后人口进入零增长，再一段时间以后可能出现负增长，也是不用担心的事情。依据现在的增速，2035 年左右中国人口总量达到 16 亿，难道还不嫌多？16 亿以后才开始零增长，应该嫌零增长来得太晚才对。中国长期背着沉重的人口数量包袱，而且一直在加重，16 亿以后才不增加，还嫌不够多、不够重？！以人们认为的慢速即 2018 年的速度，人口净增 600 万左右，还嫌不够多吗？就这样的速度，十年就是 6000 万，这是一个世界中等人口规模国家的总人口！中国人口数量怎么就只能增不能减？这么害怕数量减少？也有人举例：印度作为人口大国为什么不搞计划生育？我们要问：难道印度的人口问题不是问题吗？想让中国成为印度吗？而且，印度国土面积虽然少于中国，可是耕地面积远远多于中国。这种人口观念本身就是有问题的，更何况，没有充分的理由相信，中国的人口会负增长，因为中国的文化和观念很难支持该现象持续出现和存在。我们有一个测算，既考虑人均自然资源、又考虑技术进步、也考虑人们生存发展机会以及生产生活舒适度，再考虑保证大国综合国力对人口数量的需要，中国人口最优规模应该是 8 亿左右。当然，如果人只要活着，从技术角度，极限规模可以是“无限”，技术进步可能突破食物数量约束，再不行，还可以通过技术进步缩小人的体积、减少食物消耗，人们居住还可以无限向天空发展。这种极端技术主义还有意思吗？看看中国现在无处不在、无时不在的全方位的拥挤和生存、发展的压力，看看那么多不适合或不太适合人类生存的土地上有那么多人在生存繁衍、同时也在破坏环境，我们应该反思我们的人口观和经济增长观。我们不能一方面在客观地描述人口对环境的压力和就业的压力，另一方面却在渲染人口增长速度递减、劳动力不足，希望通过增加人口数量保经济增长。这是很矛盾、很缺乏科学依据、违背经济增长目的的思路。

所以，中国继续实行比较严格的计划生育政策是非常必要的，要客观冷静地认识中国现有的和未来的中国人口数量压力。我们不反对现在放开“二孩”政策，但是不能比“二孩”更松。而且，现实情况是：越是落后地区、贫困家庭生孩子越多，超政策生育越多，会导致中国人口素质相对下降或者不能实现应有的提高。如果我们只是简单地放松，实际上可能会更松，如果不对“二孩”数量指标严格管住，可能平均每对夫妇不只是生两个。我们不能只以大中城市的预测数据为政策依据。国家不能放弃计划生育政策，更不必

要奖励生育。

二、中国现在的人口结构问题

中国现阶段，除了人口总量巨大使得人口与资源环境的矛盾尖锐外，人口结构问题也很突出。结构问题存在于多个维度：一是年龄结构，突出表现为阶段性的“老龄潮”，导致劳动人口抚养比提高；二是素质结构，突出表现为高素质的、适应新型工业化的产业工人和创造型人才短缺；三是男女性别结构失衡，男性比例过高；四是地区或空间结构不合理，突出表现为落后地区、农村地区人口总量大，增长速度快。全面放开“二孩”政策实施后，这种趋势没有改变，只是短期内城市部分大龄妇女补偿性生育二孩比较积极，总体上还是农村落后地区生育更积极，现在不是生二孩，而是基本上随便生，没有管制了；五是家庭结构不合理，突出表现为城市家庭和父母受教育程度比较高、养育能力强的家庭，家庭人口数量少，而农村家庭、父母受教育程度比较低、养育能力比较弱的家庭，家庭人口数量多。

（一）“老龄潮”不等于“老龄化”

以老龄人口比例提高为主要特征的年龄结构问题，多数人称之为“老龄化”问题。首先必须认识清楚：中国现阶段的老年人急剧增加，到底是规律性的、趋势性的，还是中国特有的阶段性的问题？如果认识不清，可能导致国策失误，有可能重犯历史上犯过的错误。“人口老龄化”是指一种趋势：随着经济社会的发展，不仅人均实际收入很高，而且公共福利和社会保障水平也很高，家庭内部成员之间在经济关系上的相互依赖减少到了很低程度，尤其是父母不必依赖子女养老，导致父母生育孩子的积极性下降，从而导致新生儿和年轻人比例减少和老龄人口比例增加。这显然是发达国家的比较普遍的现象。可见，经济越发达，人们生育欲望越低，达到“发达国家”水平后会出现“老龄化”现象。这是规律，是趋势性的。现在许多发达国家都出现人口零增长甚至负增长和“老龄化”。而中国现阶段出现的不是“老龄化”，而是“老龄潮”。“老龄化”是趋势性的、规律性的，中国现阶段显然没有客观基础。“老龄潮”只是老龄人口增加的阶段性高潮，只是一个波段而已。这一波退去以后将重新回到规律性结构演变的、应该有的结构状态。现阶段“老龄潮”出现的原因是什么？回顾一下历史，因为该实行计划生育而没有实行，导致前文提到的中国20世纪50、60年代两个“婴儿潮”，70年代末成为“粮食消费潮”，接着又成为改革开放四十年促进经济增长的“劳动力红利潮”，现在逐步进入退休年龄，成为所谓的“老龄潮”。50—60年代婴儿潮在20世纪进入生育年龄，所以20世纪80年代初不得不开始实行极端的独生子女政策，但是实际上还是又形成了80年代新的婴儿潮，因为60年代婴儿潮的基数太大。不过这个婴儿潮相对于其父辈而言，还是明显地减少，这一代独生子女作为进入劳动就业年龄的时间与其父辈老龄高潮的时间基本一致，于是，年轻劳动力阶段性供给相对低潮在时间上刚好与其父辈的老龄高潮重叠，加剧了对老龄潮的担忧。这就是现阶段年龄结构不合理的历史原因，不能把它等同于发达国家的“老龄化”，更加不能以此为依据放纵生育以降低老龄人口比例。因为劳动力供给低潮和老龄人高潮，都是过去极端的人口政策所导致的阶段性现象，不能作为现在和未来中国人口国策的基本依据。如果再走极端化路线、放纵生育，将再造“婴儿潮”，结构不合理将在没有成为发达国家之前循环，阻碍或延缓中国成为发达国家。中国国民的生育意愿，虽然随着经济社会发展总体上也呈现递减趋势，现在肯定不像二三十年以前那样愿意多生孩子，但是，总体上还是生育偏好强烈的国家，没有达到发达国家经济发展水平和社会保障水平是根本的原因，传统文化的影响也是不可忽视的原因——这一点决定了中国即使成为发达国家也会较西方发达国家有更强的生育偏好。现在一些大城市年轻人不愿意多生孩子的主要原因是收入不够高、抚养成本高，不是真的没有生育意愿，如果收入水平提高、家庭支付的抚养成本下降，生育意愿和行为就会有所改变。

（二）“越穷越生”的内生机制怎样才能改变

人口的地区结构和家庭结构不合理，有大体相同或相近的原因。为什么越是贫困落后地区和低收入家庭越倾向于多生孩子？除了观念、科学知识（避孕知识）和生活习惯落后外，更重要的是个体的理性选择，是符合经济学原理的：一是落后地区社会化、市场化的养老保障体系越落后，越依赖家庭内部子女养

老,从而越倾向于多生子女;二是贫困家庭养育子女具有规模经济,随着子女数量的增多,不仅每个孩子的平均养育成本递减,而且每增加一个孩子的边际养育成本也递减;三是贫困地区和家庭生育孩子的成本明显地、高比例外部化,其私人成本远远低于社会成本,其私人总收益(好处)或幻想的收益(之所以说是“幻想的收益”,是因为实际养很多子女未必能给父母带来更好的养老保障,甚至是更多的负担,例如儿子结婚的巨大费用)也许会增加一点点,但是社会总成本或社会总福利损失却会有一个多得多的增量。家庭生育子女是一个私人行为,但是生育子女的成本却不一定由家庭私人承担,常常有一部分由家庭以外的主体(包括政府、社会组织和其他社会成员)承担,相对于家庭而言是外部化的即社会成本。生育子女的成本实际上包括两部分,私人成本和社会成本,至于各自的比例多少及其变动,由社会经济条件和体制及其变化决定。整体上说,私人成本主要是家庭生育子女付出的时间机会成本,以及抚养子女和对子女进行人力资本投资的金钱成本;社会成本则主要包括以下大类:(1)现代福利社会下的教育成本投入;(2)人口增加对未来政府的就业和养老压力;(3)人口增加的拥堵效应,包括对公共资源的稀释以及对环境的恶化;(4)人口增加引致的其他效应,包括人口密度增加导致犯罪增加等引致的警察支出等。由于个体生育行为的负外部性即成本外部化,家庭选择多生孩子就是理性的,但是对于社会总体却是非理性的,甚至陷于“公地悲剧”状态。^①

可见,“越穷越生”,根本上是个体为了“好处”,主要是把养育子女当做养老的保险,是具有内生性的。怎样才能改变这种内生机制?一是政府主导,尽快建立起基本的养老保障体系,让父母基本养老需求摆脱对子女的依赖;二是建立多样化的市场化的养老体系,在金融渠道上让人们根据生命周期进行更多的选择,例如,生育权利的金融化或资本化,变成养老的资金来源。

人口的地区和家庭结构的不合理可以说是中国人口总体素质相对下降或没能获得应有提高的主要的和直接的原因。因为越是贫困和落后的地区和家庭,出生的人越多,受教育的条件越差,能够获得的教育年限越短、质量越差。至于性别结构不合理,婚姻市场的价格(广义的彩礼)会自动调节直到基本合理。

三、人口结构问题能通过鼓励生育而解决吗

中国现在进入了中等收入阶段,也是国家总体上的中等发达阶段,除了遇到曾经的中等收入阶段的几乎所有问题和矛盾外,还有中国特有的问题——即巨大的人口总量和严重的人口结构不合理,而人口结构不合理的一部分又是别的国家在中等收入阶段未曾出现的“未富先老”的阶段性的老龄潮。其实中国真的更加需要谨慎,以避开中低收入阶段的“马尔萨斯陷阱”,即在中等收入阶段面临的人口结构失衡和人口总量严峻的问题。如果简单放松生育管制甚至还鼓励生育,会是什么结果?

鼓励生育能否解决“未富先老”的“老龄潮”带来的问题?主张鼓励生育的人士,其主要理由是由于人口“老龄化”导致人口红利消失和劳动力短缺。

首先,从理论上需要澄清:“人口红利”和“劳动力红利”是两个完全不同的概念。人口红利是指一个国家的劳动年龄人口占总人口比重较大,抚养率比较低,这种人口年龄结构为经济发展创造了有利的人口条件。因此,人口红利的消失是指劳动人口相对于其他年龄人口比例较低(低于50%),劳动人口的抚养比上升,是人口年龄结构的改变。劳动力红利是劳动力供求关系意义上的,是指劳动力充足,劳动力的价格低廉,特别是在劳动力密集型产业,当劳动力价格低廉时就可以生产出成本较低的产品,对比工资高的地方的产品,取得的额外利润。劳动力红利消失意味着剩余劳动力消失,劳动力市场转入市场供求大体均衡状态,当然,供求关系还会有波动,但是,已经不再是常态化的单向的供给大于需求的变化。所谓的“刘易斯拐点”是劳动者由长期只能获得低于市场均衡工资到基本能够获得市场均衡工资的点,是劳动力市场告别常态化的、持续的供给大于需求的标志。因此,“刘易斯拐点”是劳动力供求关系意义上的,是

^① 黄少安、杨华磊:《放松生育管制能解决老龄化和劳动力短缺问题吗?——兼论人口世代更迭背景下的宏观经济政策选择》,《江海学刊》2015年第6期。

劳动力红利消失的拐点，不是人口红利消失的拐点。在一个国家或经济体中，人口红利和劳动力红利可以同时存在或同时不存在；也可以是没有人口红利、却有劳动力红利，或者没有劳动力红利、却有人口红利。

其次，从事实和数据上确认：中国现阶段出现的是阶段性的“老龄潮”，不是趋势性的老龄化。中国现阶段总人口中，按照法定退休年龄，劳动人口总量 9 亿左右，远远高于非劳动人口，人口红利远远没有消失，只是递减而已。可见，我们的劳动人口与非劳动人口的抚养比只是因为突然而至的“老龄潮”提高了而已，短期内会增加养老压力。因为我们原来人口红利吃得太丰厚了，一递减就误以为消失；中国现在劳动力红利也还很多，我们用三种方法、分两种情况测算：考虑技术进步，我们多了 3 亿，不考虑技术进步，多了 1 亿。在从现在起至 2035 年，中国还将是一个劳动力总量远远供大于求的市场态势。曾经短暂出现的“民工荒”主要是由于一些制度和政策上的障碍、历史因素以及局部劳动力市场供求的结构性矛盾造成的，完全不能作为判断劳动力短缺时代已经到来的依据。中国还将长期面临比较大的（显性和隐性）失业压力。一些企业感觉工资成本上升而压力大，是因为长期习惯于低工资成本和吃劳动力红利，不思进取，不努力提高管理和技术。不是现在工资太高，而是原来工资太低。所谓的“刘易斯拐点”远远没有到来。

最后，我们假定：真的人口红利消失了、人口抚养比高到不能支撑了、劳动力短缺了，那么是否应该鼓励生育？即使人口红利消失，我们也完全没有必要再造人口红利。原来有巨大人口红利，不利用是不对的，而且也没有更多其他资源可以利用，充分利用是必然的。但是若想不断地吃人口红利就是荒唐的。世界上还没有一个国家靠吃人口红利吃成发达国家，反而可能因为吃人口和其他自然资源红利而陷入“资源诅咒”。在道理上，吃劳动力红利与吃人口红利是一样的。发展中国家现代化的过程的表征之一就是劳动力红利逐步消失的过程，难道中国不愿意实现现代化、成为发达国家？要不断再造劳动力红利而不是增加技术资本、人力资本？短期内抚养比提高是会增加养老金支付和社会压力，但是，我们可以采取其他措施缓解，事实上也采取了（例如，根据健康水平提高而适当延长退休年龄），长期看，应该通过提高劳动生产率、抚养能力和完善养老体系解决。如果放松生育管制导致婴儿的增加，他们成为低端劳动力，起码要十八年左右以后，成为高端劳动力，起码二十三年左右以后甚至更长时间。因此，不可能增加短期的劳动力供给从而解决所谓的劳动力短缺问题，相反，会提高人口抚养比——不仅增加养老负担，而且增加养小负担，加剧“老龄潮”所带来的负面作用，而且还会因为抚养孩子而降低了劳动人口的劳动参与率。^①

从长期看，这会使中国的人口结构问题周期性地、长期地存在，还会降低储蓄水平和影响劳动者的人力资本。我们现在面临的老龄潮主要是因为 20 世纪 60 年代的婴儿潮一代即将陆续退休所致。但是，这一波老年潮，三十年左右以后基本上就过去了，那么，中国人口就会在一个总量基本不增加或略有减少的情况下实现结构合理。而如果现在放开生育，在 80 后婴儿潮还处在育龄阶段（80 年代也存在一个生育高峰），即使 80 后生育水平低，从现在开始，也会形成又一个生育高峰。当这个 2015 年左右的生育高峰二十年后才进入劳动力阶段，同样会带来人口红利，六十年后这个生育高峰进入老龄化时候，同样使得老龄化问题极其突出，而到时解决这个老龄化问题，还会通过放开生育，这样放开生育使得人口红利和老龄化问题周期性地存在。如果维持生育政策不变，十五年之后随着 60 后婴儿潮一代的离去，老龄化引致的问题将逐渐减轻，人口结构将趋于合理，三十五年之后随着 80 后生育高峰一代的离去，人口结构问题上基本上不存在，人口结构趋于合理，并且人口总量对资源和环境的压力降逐渐减弱，就是人口结构问题和人口总量问题都得以解决。

总之，如果简单地放松生育管制甚至鼓励生育，不仅不能解决“老龄潮”带来的人口结构问题，反而将必然加剧总量问题，也必然加剧人口地区结构和家庭结构问题，从而加剧素质结构问题。还会使得中国人口结构不合理的问题周期性循环存在。

① 黄少安：《生育成本外部化与生育的公地悲剧——基于中国家庭养老体制的分析》，《财经问题研究》2017 年第 5 期。

四、人口总量控制、结构优化的两全机制：生育指标的市场化交易

（一）需澄清的两个问题

鉴于中国人口总量太多，结构严重不合理，又不能简单放松管制甚至鼓励生育来解决结构问题，也就是说，既要控制总量，又要优化结构。我们认为，两全其美的机制就是：在生育权人人平等的前提下，国家控制生育指标总量，允许生育权即生育指标进行市场化交易。有两个重要问题很可能被人提出来，或者说，有不同回答，在此需要阐述清楚。

第一个是理论问题：生育权作为基本人权之一，是否可以作为商品交易？初步一想，确实是一个大问题，很多人难以接受。其实，“交易”是一个广义概念，有多种形式，市场交易只是方式之一。洛克在《政府论》中认为，天赋人权或自然权利包括生命权、自由权和财产权，政府职责就是保护这些权利不受侵犯。^①强调生命、自由和财产权利的“天赋”或“自然”属性，就是强调其不受侵犯、自由处置，而不是意味着“不能交易”，属于自己的自然权利就必须自己做主如何处置，别的任何组织和个人不能强迫处置，这是关键。交易是处置方式之一，只要自己愿意即自由选择，不是不可以。财产可以交易，资本可以交易，属于“生命权”的“生育权”，具体是生育指标，也是可以自由处置的，只要自己愿意，也是可以交易的。关键有两点：生育权（具体化为生育指标）人人平等和交易的自愿性或自由选择。政府保障这两点，就是保护了生育权的平等和自由，也就是保护了人权。中国以前和今后实施计划生育政策，往往被一些所谓人权人士诟病为“侵犯人权”，实际上是对人权的片面理解甚至错误认识。人和动物的区别在于：为了个体和群体的生存和发展，人能自我意识和自我约束、调节自己的行为。中国基于人口数量相对于资源已经太多、威胁到人的生存和发展的国情，制定和实施计划生育政策，就是有意识地约束生育的行为，不仅不是侵犯人权，而是保护中国现在和子孙后代的生存和发展权。

另一个问题是：中国现在都已经鼓励生育了，很多人都不愿意生孩子了，还有必要建立“生育权交易机制”吗？很有必要，中国的人口总量和结构问题还将长期存在：（1）中国现在的人口总量巨大，远超中国资源与人口的和谐状态；（2）中国现在的人口自然增长率仍然很高（千分之五以上），每年仍然以净增700万左右人口的速度在增加；（3）中国人受传统文化（多子多福）和现实保障体系（养儿防老）的影响，仍然具有强烈的生育偏好。现在的大城市一些年轻人不想多生孩子，一定程度上是观念变化，但是，不像发达国家因富而不生，很大程度上是因为不富而不生，即房价、教育太贵而养不起，如果他们逐步富起来，生育欲望会强化；（4）我们一些学者的研究结论及其问卷调查很大程度上是不准确的。问卷调查对象多大比例是中小城市、小城镇和农村居民？不同人群的生育意愿差异很大；问卷调查时的“生育意愿表达”与“实际的生育行为”是两回事，有很大差距。一些年轻人回答问卷时确实表达了：不想生或不想生二孩或更多，但是，在父母、公婆、爷爷奶奶、外公外婆等的鼓动、鞭策、支持（帮忙照料孩子等）和奖励（给现金、房子等）下，最后实际上都生了，这是笔者实地考察看到的比较普遍的现象。好在现在的中国政府高层主要领导仍然认识到计划生育的必要性，可是在现实中，各级计划生育机构已经撤销或名存实亡、不作了。中国人的生育行为，真的还远远没有达到需要鼓励、奖励的程度，相反，在比较长时间里，还需要适度约束，需要计划和市场两种机制有机结合起来发挥作用。

（二）总体构思

1. 生育权交易机制的基本前提。坚持人权平等，生育权是基本人权之一，中华人民共和国公民，不分民族、地区和性别，每个人的初始生育权一律平等，一人有生育一个孩子的权利，具体落实到每一个结婚家庭，每一对夫妇自然拥有两个生育指标。婚姻登记系统是全国联网的，也应该并网到户籍管理系统。在婚姻登记时，等于自动获得并且记录在册、在网。如果婚前已有生育，应该在孩子落户时已有记载，应该在登记结婚时并网登记。之所以一人一个、一对夫妇两个，是考虑到中国人口总量已经巨大，只要维持人口

^① 约翰·洛克：《政府论》，北京：商务印书馆，1981年。

简单再生产就能维持现有巨大总量规模。也考虑到现在已经实施的“全面二孩”政策的合理性和与之一致性。其实，中国人口总量应该在适当减少的基础上达到结构合理，即实际生育水平必须低于更替水平（免于全面放开下的生育失控和中等收入下的生育陷阱），但也不能过度地低于更替水平下。希望随着发达程度提高后能实现这一目标；之所以落实到一对夫妇结婚时合法拥有两个指标，是因为我们的价值取向还是鼓励合法婚姻后生育，不提倡未婚生育。当然未婚生育的也必须受到总量限制，并且在落户时登记，在以后可能登记结婚时能显示出来。离婚或离婚后再婚，有无生育、生育多少，都能显示出来。谁与谁是否生育、已经生育几个孩子，在其个人信息系统中均有记录，不会因为其迁徙和婚姻变动而丢失或变动。

初始生育权即具体生育指标可以交易以及定价机制。每一对夫妇所拥有的两个生育指标，都可以进行选择：全部自己使用；或留一个自己使用，另一个有偿出让（愿意零价格转让也是可以的）；或两个都转让；或觉得一个不够，再购买一个或多个，只要有人愿意卖、有人愿意支付相应的价格。

2. 交易平台、规则和定价机制。首先，得制定相关法律，允许生育指标交易；其次，得有相应的交易平台，方便大家交易。而且这些交易平台既要有一定的保密性（买卖者不一定愿意让别人知道自己的行为信息），又必须便于政府有关部门的监管，必须与婚姻信息管理系统、户籍管理信息系统、身份信息管理系统等联网；最后，必须制定具体的、可操作的交易规则，包括如何谈判、定价、签约、毁约、违约怎么办、如何处理纠纷等。至于定价，不成为问题，只要法律和规则合理而清楚，价格是由市场本身决定的，双方愿意即可成交。价格可能因时间、地点不同而不同，完全正常。

（三）优点以及可能的问题

1. 主要优点。

第一，可以控制人口总量和增长总量。因为国家每年根据婚姻数量增加发放和控制每年总的可能生育的总量，即使未婚生育的数量也是被控制的。

第二，从微观看，不仅每一个家庭或个体，都能够根据自己的情况或约束条件，在生育与否、生育数量、生育时机等方面做出相对最优的选择。例如，现在不想生育的家庭，既可以把生育指标储存起来，也可以先卖出去，合适的时候再买回来；有足够养育能力还想多生育的，可以花钱买生育指标。各得其所。

第三，由于各个微观主体都实现了生育与否、生育数量、生育时机等方面做出相对最优的选择，使得宏观上的人口结构不合理问题，主要是地区结构和家庭结构不合理问题便自动解决了，因为每一个孩子理论上（实际上总有部分个体决策失误，但是不会影响宏观格局）都出生在了相对最合适的时间、家庭和地区，最有利于其成长，至少越贫困家庭和地区越多生孩子的现象基本得到解决。

第四，生育权交易实际上是生育权资本化、金融化。这对一些家庭来说可能是多了一个重大选择和机会。例如，在工业化和城市化背景下，一些人想进城创业或就地创业，有好思路和好项目，就是苦于没有第一笔创业的资本，也许先把生育权作为融资手段，转让出去获得资金，创业成功以后再购买生育指标。

2. 可能存在或人们担心的问题。

第一，全国那么多家庭，婚姻和生育的信息，国家怎么掌握、怎么管理？在现有信息技术条件下，这已经不是问题。每个公民的出行和信息沟通，管理部门都能清楚掌握，更何况婚姻和生育这种相对少和确定的信息。户籍、婚姻、计划生育、社会保障等不同管理部门信息联网互通，没有任何技术障碍。

第二，有些家庭把指标卖了，变成钱了，却照样生育孩子；有些家庭没有购买生育指标却生育多于两个孩子，怎么办？这就得：一靠立法和执法必须明确而严格，明确规定相应的合适的惩处机制和力度；二靠举报和相应的奖励机制，任何人举报，只要是事实，就给予合适奖励，并依法惩处违法者。

第三，有些家庭开始把生育指标卖了，后来又想生孩子却买不起了，怎么办？那没有办法，这是必须承担的风险。

第四，未婚者能不能买卖生育权？建议立法“不允许”。这也是为了鼓励婚姻和婚姻后生育，这也是对孩子权利的保护。但是可以允许领养孩子或与其他人未婚合作生育，但是只限1个，而且必须记录于个人信息系统。

五、结论

总之,要直面中国国情、理性认识中国的计划生育政策;要认识到中国现阶段的老龄人口比例提高不是规律性的“老龄化”,而是因为 20 世纪 50 和 60 年代不搞计划生育导致的“婴儿潮”,现阶段成了“老龄潮”;“越穷越生”的内生机制会加剧人口地区结构和家庭结构不合理从影响人口素质提高。鉴于中国现在人口总量巨大、结构多维度不合理的国情,依靠简单地放松生育管制甚至鼓励生育,不仅不能解决结构问题,而且会加剧总量问题。如何在控制人口总量的前提下优化人口结构?我们提出一个新的思路:在初始生育权人人平等的前提(每一对夫妇两个生育指标)下,国家计划控制生育总量指标,通过立法和制定具体规则,允许生育指标通过市场进行交易,从而实现实际生育指标的优化配置,每一个家庭或微观主体,都能基于自己的约束条件,在“是否生”“生多少”“何时生”的选择上达到最优。这样既能够控制生育总量,又能够优化总体人口结构,解决短期和长期的人口总量和结构问题。这是体现了人口的计划调节和市场调节相结合的机制设计。通过精心设计、严格立法和加强管理,并采取相应的配套措施,是可以实施并且取得较好效果的。

(责任编辑:沈敏)

Trading Mechanism of Reproductive Rights under the Planned Quota System

—— Both to Control the Total Population and Optimize the Population Structure Mechanism

HUANG Shao'an

Abstract: Now given China's huge amount of population, multidimensional structure unreasonable conditions, rely on simply relax birth control even encourage birth, not only can't solve the problem of structure, and the total will exacerbate the problem, we put forward a new way of thinking: Everyone is equal in initial reproductive rights premise (every couple two fertility index), the total national birth control, through legislation and formulate specific rules, allow fertility index through the market to trade, so as to realize the optimal allocation of the actual fertility index, total both to birth control, and to optimize the structure of population, to solve the problems of population and the structure of short and long term. This is the plan reflects the population regulation and market regulation with the combination of mechanism design.

Key words: the initial reproductive rights equality, population structure, total population, trading mechanism of reproductive rights, the total population control plan