

中国第二次人口红利开发潜力巨大

——专访全国人大常委、中国社科院人口与劳动经济研究所所长蔡昉

证券时报记者 贾壮

全国人大常委、中国社科院人口与劳动经济研究所所长蔡昉教授在国内学者中较早提出中国的人口红利将消失，这一观点提出后受到诸多质疑。但随着时间推移，越来越多的证据表明他的判断并非杞人忧天。不过，蔡昉虽然作出了一个悲观的判断，但却给出了一个乐观的预期。他认为，在第一次人口红利消失之后，中国在第二次人口红利开发方面还有很大潜力。

刘易斯拐点争论

证券时报记者：您是最早提出中国的刘易斯拐点即将到来的学者，这一观点在较长时间存在比较大的争议，但现在有越来越多的数据证明您的看法是正确的，能不能谈一下您形成这个观点的大致过程以及学术界关于这个观点的争论情况？目前学术界和决策层对此问题是否已经形成共识？

蔡昉：进入 21 世纪以后，中国经济出现了一些难以理解的现象。最初是从沿海地区到全国范围的“民工荒”，随后伴之以普通劳动者工资的连续多年上涨。说“难以理解”，是因为在许多人的理念中，人口众多、劳动力丰富，是中国社会天经地义、恒久不变的特征。因此，出现劳动力短缺现象是不可思议的。然而，这个不可思议的现象，自 2003 年出现之后，就再也挥之不去，而且工资上涨也成为一个个次生现象，使得劳动力短缺现象更加真实。

这个不期而至的劳动力短缺现象，恰好符合发展经济学文献中关于一个发展阶段的描述，即“对劳动力需求的增长速度超过劳动力供给的增长速度”，因此，它意味着一个经济发展转折点的到来。由于上述措施是针对一个具有劳动力无限供给特征的二元经济发展过程而言的，而二元经济发展理论又是与诺贝尔经济学奖获得者刘易斯教授的名字相连的，所以，我们把这个转折点称作“刘易斯转折点”。

作为一个发展经济学研究者和中国经济发展的第一线观察者，我及时做出了中国经济刘易斯转折点到来的判断，也因此而受到广泛的质疑。不过，直到最近，在很长时间里，持反对意见的人，多数仍未能提供充分的经验证据。即便如此，我仍然坚持进行经验研究，从不同角度论证这个阶段性变化的判断。这些工作中的一部分，就是与刘易斯转折点相关的人口问题。

人口转变是伴随着经济社会发展的一个过程，其结果之一，即劳动年龄人口比重迅速上升，通过劳动力充分供给和高储蓄为经济发展提供人口红利。如果以人口抚养比作为度量人口红利的指标，其经历了长期的下降过程之后，下降速度已经放缓，并预计在 2013 年见底，随后转为上升的过程。实际上，这个转折点已经于 2010 年发生。那就是说，人口红利终将消失。这个判断与刘易斯转折点的判断是相辅相成的。毫不奇怪，这个判断同样遇到诸多异议。

虽然时间对我是有利的，日新月异的现象正在不断消除人们对于阶段性变化的怀疑，但是，争论仍在继续，焦点则集中在以下几个方面。第一是做出任何引证的证据问题；第二是判断本身所引申的意义；第三则是如果做出转折点到来的判断，有怎样的政策含义和应对之策。为了回应反

对者的各种质疑，也为了回答赞成者的相关询问，我一方面继续做经验性研究，在学术性刊物上发表论文，另一方面也应各类报刊之约，撰写了一系列短论，尝试用较少学究气的风格讨论上述问题。

世界经济的历史表明，一个国家过去成功的经济发展，并不能为未来的经济发展成功买下保险。特别是当它踏入中等收入国家行列之后，以往成功的做法已经不能保证其可以继续一路凯歌前进。中国在“十二五”时期，由于刘易斯转折点的到来和人口红利的消失，必将面临诸多的严峻挑战，存在困于中等收入陷阱的危险。中国只有成功应对这些挑战，才能突破潜在的“陷阱”，才能实现全面建成小康社会的宏伟目标。

建议调整计划生育政策

证券时报记者：中国的总和生育率在上个世纪 70 年代之后快速下降，目前已经处于较低水平。在人口红利即将消失的背景下，继续执行比较严格的计划生育政策的必要性受到质疑，在您看来，现有的生育政策应该做出哪些调整？政策调整的难点在哪里？

蔡昉：中国大陆人口转变的轨迹，与中国台湾地区和许多邻国是一样的，可见不是计划生育一项政策促成的，而是经济社会发展结果。今天中国到了人口红利消失的转折点，出现了社会老龄化等问题，其实也是经济社会发展的结果，即使改变了计划生育政策，放开了生育限制，也改变不了人口老龄化的趋势。放开生育限制之后，中国也不会在生育率上有特别显著的提高。

但我赞成对计划生育政策进行调整。原因在于计划生育政策是 1980 年开始实行的，当时说 30 年后情况发生变化可以采用别的方式或者政策。“情况发生变化”就是指生育率下降，现在中国生育率下降到 1.4 的水平，已经具备了改变政策的条件。

我一直希望通过把目前全国普遍的“双独政策”即男女双方都是独生子女可以生育两个孩子，过渡到“单独政策”，即夫妻双方有一个是独生子女就可以生两个孩子，进而到二胎政策。最近，我作为主要执笔人之一参与写作了发展研究基金会 2012 年的《中国发展报告》。在这个报告中，我们建议的近期生育政策调整方案，是在全国分步实施放开“二孩”。第一步，在城市地区和严格执行一孩政策的农村地区即刻放开二胎；第二步，2015 年，在实行“一孩半”（即有的地区第一胎为女孩的夫妇可以生二胎）政策的地区放开二胎，实现全国全面放开二胎的目标。

创造二次人口红利

证券时报记者：虽然您认为中国的一次人口红利将消失，会给经济增长带来负面影响，但是您对人口因素的前景并不悲观，因为既可以充分挖掘剩余的一次人口红利，也可以创造二次人口红利，请您谈谈这方面的想法？

蔡昉：正确地预见刘易斯转折点的到来，并认识到新的发展阶段所面临的新机遇和新挑战，对于政府经济发展政策、企业决策和劳动者行为来说，都将具有极其重要的警示作用，以便继续保持和深入发掘经济增长可持续性的源泉。具体来说，通过借鉴各国经济发展的经验，在后刘易斯转折时代以及后人口红利时代发掘中国



全国人大常委、中国社科院人口与劳动经济研究所所长蔡昉。

资料图

经济增长可持续性源泉，应该从近期、中期和长期三个视角进行把握。

首先，迄今为止我们加以利用的人口红利仍然有其发掘潜力。被统计在城市人口中的常住农民工没有获得城市户籍或市民身份，所以，他们作为稳定的劳动力供给、新增消费需求、城市基础设施建设需求、社会保障制度贡献者的作用，并没有得到充分发挥。通过推进户籍制度改革和均等公共服务，我们可以从城市化领域继续开发第一次人口红利的另一半。

其次，第二次人口红利有着巨大的开发潜力。这种类型的人口红利包括三个主要来源。第一是来自养老保障需求和制度供给。如果建立起一个具有积累功能，而不是主要依靠家庭养老功能或现收现付的养老保障制度，我们可以利用劳动者的养老期望、储蓄动机，以及资本市场的增值来保持高储蓄率。第二是来自教育资源的扩大。随着少年儿童人口规模缩小和比重降低，劳动年龄人口供养在学人口的能力相对提高，意味着可通过扩大教育和培训大幅度提高人力资本水平。第三是来自劳动参与率的扩大。延长退休年龄是扩大劳动力供给、缓解养老负担的重要途径。在中国，延长退休年龄的主要障碍在于接近退休年龄劳动者的人力资本存量比较低，在改变这种现状之前，延长退休年龄会使他们陷入脆弱的境地。因此，开发这种人口红利的关键，是在继续扩大教育特别是高中阶段的普通教育和职业教育，以及加强对就业者培训的基础上，根据条件的成熟逐步延长退休年龄，以保持劳动力供给的充足性。

再次，从长期来看，经济增长方式转变可以提供全新的经济增长源泉。主要以西方国家为素材发展起来的新古典增长理论，由于假设劳动力是稀缺的生产要素，因此资本会遇到报酬递减的现象，从而认为，保持经济增长可持续性的出路是不断提高全要素生产率的贡献份额。从这个基本假设出发，许多经济学家曾经质疑过东亚奇迹及其可持续性。实际上，正是由于东亚经济曾经有劳动力无限供给的特征，又通过恰当的经济政策开发出人口红利，在很长时期内避免了资本报酬递减的困扰。而随着社会主要经济体的发展阶段跨越刘易斯转折点，与此同时，人口转变进入新阶段使得经济增长不再主要依靠传统意义上的人口红利，这些经济体实现了从主

要依靠资本和劳动的投入到主要依靠全要素生产率的提高的经济增长方式的转变。这个经验提示我们，随着人口红利逐渐消失和刘易斯转折点的跨越，通过增长方式的转变，中国经济长期增长的源泉终将要转变到依靠技术进步和生产率提高的基础上。既然我们做出了关于中国经济发展阶段判断，这个增长方式的转变就应该由此加快步伐。

提高全要素生产率

证券时报记者：根据新古典增长理论，继续推动经济增长的着力点是提高全要素生产率，您觉得中国应该在哪些方面采取措施？

蔡昉：首先应该看到中国在资源重新配置效率方面是有空间的。即通过消除制度障碍疏通劳动力流动渠道，继续创造资源重新配置效率，保持全要素生产率的提高。未来 10 年，是中国从中等偏上收入国家迈向高收入国家行列的关键时期，与人均 GDP 在 6000-12000 美元的中等收入国家相比，中国农业劳动力继续转移的潜力仍然是巨大的。处在这个发展阶段上的其他国家，平均的农业劳动力比重为 14.8%，比中国低 10 个百分点到 20 个百分点，因为按照学者的估算，目前中国农业劳动力比重为 24% 左右，而按照官方统计口径，农业劳动力比重仍然高达 35% 左右。这意味着在今后 10 年乃至 20 年时期中，从现有的农业劳动力出发，中国每年需要减少数百万人农业劳动力，即每年降低农业劳动力比重 1 个百分点以上。这样的话，就能保持资源重新配置效率的持续提高，进而支撑中国经济增长的可持续性。

行业内资源重新配置效率的获得则要靠政府给企业创造一个能够有创造性毁灭的环境。因为只有当企业竞争压力大的时候，它才会认真研究如何改进管理，如何应用新技术。归根结底，全要素生产率的提高是在创造性毁灭中形成的，也就是要有这么一个环境让全要素生产率表现好的企业生存发展和扩大规模，让全要素生产率不好的企业被淘汰掉。行业内部的企业之间也存在生产率差异，允许更有效率的企业生存、扩大和发展，相应淘汰那些长期没有效率改进的企业，可以提高行业进而整体经济的生产率水平。研究表明，在美国，通过部门内企业的进入、退出、生存、消亡这种创造性破坏机制，对全要素生产率提高的贡献为 30%—50%。此外还有

如果以人口抚养比作为度量人口红利的指标，其经历了长期的下降过程之后，下降速度已经放缓，并预计在 2013 年见底，随后转为上升的过程。实际上，这个转折点已经于 2010 年发生。那就是说，人口红利终将消失。

第二次人口红利有着巨大的开发潜力。这种类型的人口红利包括三个主要来源。第一是来自养老保障需求和制度供给。第二是来自教育资源的扩大。第三是来自劳动参与率的扩大。延长退休年龄是扩大劳动力供给、缓解养老负担的重要途径。

通过农民工市民化推进城市化，我们面临两条可行且有效的途径。一是通过基本社会保障均等化和劳动力市场制度建设，为农民工就业和居住提供更加稳定的保障与保护。二是加快户籍制度改革，让那些稳定在城市就业和居住的农民工及其家属成为城市户籍人口。

研究表明，中国部门内企业间生产率差异巨大，如果缩小到美国的水平，可以提高全要素生产率 30%—50%。这两个数字如此巧合的涵义是，迄今为止，中国尚未获得这种类型的全要素生产率源泉。这就要求进行相应的改革，拆除行业进入和退出壁垒，消除生产要素流动的制度化障碍，通过竞争机制实现优胜劣汰。

还应该做的是提高高等教育普及度。在劳动力短缺乍现的一定时期中，劳动力市场表现为岗位充足，对技能要求降低的兴旺景象，对教育产生不利的激励效果。然而，在新古典类型的劳动力市场上，劳动者经常遭遇的结构性摩擦性的就业困难，也恰恰主要产生于劳动者人力资本与市场需求的不相适应。人力资本的短期激励因素与长期需求之间的这种矛盾，是一种典型的市场失灵现象，唯有政府出面，以改革和加大公共投入的方式对供求关系失衡、教学质量降低，以及劳动力市场需求不匹配等问题予以积极应对解决，但绝不能得出教育发展速度，包括高等教育发展速度可以放缓的政策结论。

实施就业优先战略

证券时报记者：刘易斯拐点到达之后我国就业市场将面临哪些挑战？如何促进我国劳动力市场继续健康发展？

蔡昉：首先，政府在进行产业结构调整、升级的过程中要保持经济增长对就业的吸纳能力。实施就业优先战略应具体体现在产业政策中，因此，继续扩大就业应为产业优化和升级过程的题中应有之义。随着普通劳动者短缺现象的出现，工资成本大幅度提高，东部沿海地区将向资本密集型和技术密集型产业升级，在加大对熟练劳动者需求的同时，也不可避免地要减少一部分传统就业岗位。与此同时，劳动力素质的整体提高却需要假以时日，因此，现有劳动者创造与其人力资本相适应的就业岗位，以保持就业稳定扩大，仍然是产业结构变化的优先原则。

东部地区的产业优化和升级，需要与中西部地区对劳动力密集型产业的承接紧密结合，防止出现比较优势真空，造成就业岗位浪费。我国地域辽阔，地区之间资源禀赋差异和发展差距都较大，为产业转移提供较大的空间，也有利于保持经济增长对就业吸纳规模的相对稳定，防止未来出现“无就业增长”

的现象。与此同时，我们应在制造业升级的基础上，将生产性服务业分离出来，让其成为新兴服务业态，为大学毕业生创造适合的就业岗位。劳动力供求关系发生一定变化，绝不意味着产业结构和产业组织不再以就业吸纳能力为基准。相反，我们应在放松准入限制、创造平等的金融服务、提供税收优惠等方面加大支持力度，促进中小企业、微型企业和非公有经济的发展，发挥扩大就业的功能。

其次，抓住重点人群，提供更完善的公共就业服务，更有针对性地实施积极就业政策。从 20 世纪 90 年代后期开始逐步形成的政府积极就业政策，其重点是创造城镇就业岗位，帮助下岗失业职工实现再就业。随着劳动力供求关系发生新的变化，我们应制定更加积极的就业政策，应逐渐转变重心，为不同就业群体提供更广泛的就业扶助。

针对农民工易受宏观经济周期的影响，以及社会保障覆盖率低的特点，政府应通过提高宏观经济政策对就业形势的敏感性、推进户籍制度改革、提高基本公共服务均等化程度等，提高农民工就业的稳定性和社会保障的充分性。由于大学毕业生就业困难，主要在于其知识和技能与劳动力市场需求的不匹配，使其经常面对结构性失业的威胁，因此，解决大学生就业困难，应该从高等教育体制、实习制度、就业培训和中介服务等方面入手，提高人力资本与劳动力市场的匹配效率。城镇就业困难人员受到年龄偏大、教育程度偏低、技能老化，以及寻职能力弱等制约，常常遭遇结构性和摩擦性失业以及与此相关的就业困难，政府需要通过完善劳动力市场的配置效率和提高政府就业服务水平以降低他们的就业难度。

通过农民工市民化推进城市化

证券时报记者：继续深入推进城镇化是中国经济未来的希望，您认为在城镇化方面还需做出哪些努力？

蔡昉：工业化创造供给，城市化创造需求。在工业化已经高速增长，甚至伴随着全球经济再平衡的调整，制造业出现产能过剩的情况下，加快城市化形成需求导向的新经济增长点，已经成为学者和政策制定者的共识。但是，需要特别强调的是，城市化应该以农民工的市民化为核心，以挖掘劳动力供给潜力和新市民消费需求为目标，而不应该成为新一轮投资潮的借口。中国常住城市人口比例与非户籍城市人口比例之间的差距，可以成为保持高速城市化的巨大推动力。

通过农民工市民化推进城市化，我们面临两条可行且有效的途径。一是通过基本社会保障均等化和劳动力市场制度建设，为农民工就业和居住提供更加稳定的保障与保护。在此基础上逐步把制度建设推进到更大范围的公共服务领域，实现真正意义上的城市化以及城市化与非农化同步。二是加快户籍制度改革，让那些稳定在城市就业和居住的农民工及其家属成为城市户籍人口，稳定他们的劳动力供给，改变他们的消费模式和储蓄模式，从而充分挖掘他们作为劳动者、创业者和消费者的潜力。

随着农业中资本替代劳动的技术变迁，农业劳动生产率显著提高，农业不再充当剩余劳动力的蓄水池。并且，以年龄在 30 岁以下青年为主体的农民工，很大部分也没有回到农业就业的打算。其实，减少农村人口和劳动力数量，本来就是城市化的题中应有之义。因此，稳定的非农就业岗位和均等的社会保护对于农民工至关重要。

目前，他们面临着来自劳动力市场和城镇生活的两个潜在的风险。第一，农民工越来越成为周期性失业的主要承受群体。由于农民工已经成为制造业工人的主体，尽管在这个部门经历经济景气的时候，农民工就业呈乐观势头，持续的“民工荒”现象还推动普通劳动者工资上涨，然而，每当经济有较大增长波动时，农民工往往首当其冲，遭遇周期性失业。第二，农民工的社会保障参与水平仍然非常低，既然这种劳动力市场和社会保护不利状况，主要缘于农民工在城市是非户籍人口，因此，加快户籍制度改革，并且在尚未完成这项改革之前，加快提高基本公共服务的均等化水平，就是保持稳定的劳动力供给、维护社会稳定、促进社会和谐和的必由之路。

