蔡昉：改革户籍创造人口新红利

中国社科院学部委员、人口与劳动经济研究所所长蔡□对记者表示，人口红利是中国经济增长的可持续源泉，随着人口红利的消失，政府可通过改革户籍制度，立竿见影释放制度红利，提高潜在增长率。他同时赞成对计划生育政策进行调整。

记者：30 多年来，中国经济持续快速增长，造就了一个世界“奇迹”。很多人把“人口红利”的影响看作一个至关重要的因素。您的研究结论是什么样的？

蔡昉：20 世纪 90 年代以来，关于人口转变与经济增长关系的研究有明显的突破。此前，这个领域的研究长期集中在观察人口规模或人口增长率与经济增长绩效之间的关系，得出的结论并不确定，即正面或负面关系的证据都存在。然而，当研究的重心转移到观察人口年龄结构与经济增长绩效关系之后，人们发现，劳动年龄人口持续增长和比重不断提高这样一种生产性人口结构，可以通过保证劳动力的充足供给和储蓄率的提高，为经济增长提供一个额外的源泉，即人口红利。研究发现，在 2010 年以前我国劳动人口（即 15 至 59 岁之间的人口）一直持续增加，人口抚养比（总人口中非劳动年龄人数与劳动年龄人数之比）不断下降，劳动力供给充足，人口负担较轻，经济增长的剩余不断积累，出现了高储蓄率、高经济增长率，也就是人口红利。

记者：人口红利对拉动中国经济增长的作用应该如何观察？

蔡昉：在过去 30 多年的高速经济增长之中，资本的贡献最大，占 70%。资本积累虽然体现为物质资本的积累，但也与人口因素密切相关。首先，较低的人口抚养比为高储蓄、高积累、高投资提供了必要的条件；其次，由于劳动力供应充足，延缓了资本报酬递减规律的出现，资本投入不断得到回报，经济也才能不断高速发展；第三，劳动力数量、人力资本、抚养比，以及劳动力从低生产率的农业转向非农产业带来的资源重新配置都在经济发展中起到了重要的作用。分析发现，我国整体经济发展都离不开人口的作用，而现今我国人口结构和变化趋势都发生了改变，其他影响经济增长的因素也将相应改变。经济增长减速也就在情理之中。

随着 15-59 岁劳动年龄人口于 2010 年达到峰值，过去两年都是绝对减少的趋势，人口抚养比也开始提高，标志着人口红利在中国的消失。劳动型人口数绝对减少，劳动力的增长率显然是负的。投资的增长速度过去平均是 16%，未来不可能保持这么高。按照我们的测算，未来平均增长速度是 13%，期间还是递减的。投资下降，劳动力负增长，假设生产率的变化与过去保持一个趋势，那么，潜在增长率一定会下降。

记者：就是说，劳动力的供给是影响潜在增长率的一个重要变量，而劳动力减少已成定局，那这一块缺失靠什么弥补？

蔡昉：我们首先需要分析中国未来的增长源泉在哪里。经济增长来自以下几个方面：资本的积累、劳动力的增长、人力资本的提高、抚养比的下降、资源配置的改进和技术进步。过去中国经济增长主要依靠资本的积累、劳动力的增加和抚养比的下降。

转折点之后，资本积累的贡献会自然下降，劳动力增长的贡献将变成零，抚养比的贡献会先下降，直到零甚至为负。

未来中国经济增长必须依靠人力资本、资源配置和技术进步。所有这些要素都只能通过改革才能获得。2011-2020 年，潜在增长率会很自然地不断下降。我们不希望用拉动需求的办法去刺激增长，人为地将增长率拉到潜在增长率以上；但是可以并且应当提高潜在增长率。虽然目前劳动力的供给呈现负

增长，但是我们可以通过提高劳动参与率来增加劳动供给。我们曾模拟过，如果在 2011-2020 年期间劳动参与率每年增加一个百分点，那么这期间潜在增长率每年可以提高 0.88 个百分点。

记者：提高劳动参与率？延迟退休吗？很多发达国家采用这种办法，您觉得在我国适用吗？还有其他办法吗？

蔡昉：未来人们将会接受越来越多的教育，因此在劳动年龄人口里，20 岁之前的人们会越来越多地倾向于上学，这一部分人群不属于就业。西方国家普遍应用的是把退休年龄后延，我国也可以借鉴此法。但是中国的劳动力受教育程度最好的是现在 20 岁左右的群体，59 岁退休年龄的人群其受教育程度很低。即使企业缺工，也不会需要这些大龄劳动力，因此人为延长退休年龄只会造成这部分群体失业。

目前农民工的劳动参与率比较低。我国 53%的城市化率中有 1.6 亿的农民工，但这些农民工并不能拥有与城市人一样的基本社会保障，也没有基本的公共服务，因此就难以形成稳定的劳动力供给。在这种情况下，如果进行户籍制度改革，将农民工市民化可以“一石三鸟”，立竿见影。

首先，稳定并增加了劳动力供给，劳动生产率就有了提高。第二，吸纳的劳动力从生产率低的部门转向生产率高的部门。过去已经呈现了这样的趋势，但因为待遇的差别与工资需求，转移的动力不足了。如果通过户籍制度改革这项公共政策，替代工资拉动效益，让农村劳动力继续转移出来，创造资源重新配置效应，将有利于提高生产率。第三，农民工转移更充分，就业增长就更快。低收入群体的收入增长可以大幅提高消费需求，使经济增长更加平衡。

记者：问您一个比较敏感的话题。在人口红利消失的背景下，继续执行比较严格的计划生育政策还有必要吗？在您看来，政策应该做出哪些调整？调整的难点在哪里？

蔡昉：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。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，而是经济社会发展的结果。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。但是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。

（来源：新华网）

李强：27.6%的户籍城镇化率证明户籍改革太滞后

2012 年国家统计局公布的数据显示，中国城镇化率达 52.57%。当前，新生代农民工对城市生活的需求正越来越强烈。然而，在严格的户籍制度管理下，大量在城市工作和居住的流动人未能享受到与市民同样的待遇。

“对于那些有了稳定生活并且基本上在城市定居的人来说，目前这种人户分立的管理方式确实已经大大滞后了，也不利于城市管理。”日前，清华大学人文社会科学学院院长李强在接受中国青年报记者采访时指出，城市在吸纳流动人口进入城市工业体系的同时，也应该将他们纳入现代城市文明生活体系。

超过 21%的农业户籍人口在城市买了房

记者：2012 年国家统计局公布的城镇化率是 52.57%，而此次清华城镇化调查显示，中国户籍城镇化率仅为 27.6%。这两个数据为什么有这么大的差距？

李强：统计局计算城镇化率时，用的标准是常住人口，在某地居住 6 个月以上的都算常住人口。中国两亿多人在城市之间或农村与城市之间流动。他们在城市打工，却不一定拥有城市户籍。比如北京，户籍人口只有 1200 万，外来人口已经超过 1200 万。用常住人口作为标准，就把外来人口也计算在内了。但这种城市化率是虚高的，因为从我们的调查来看，这些外来人口的留城压力非常大。目前来看，将来大多数人还是会渐渐离开北京这种特大城市的。

在我们的调查中，当下绝大多数城市外来人口，不仅不从事农业生产，不在农村生活，甚至从小在城市长大，但其身份仍是“农业户籍”。户籍归属与常住人口居住现状已经大大脱节，这证明我们的户籍管理改革大大滞后于人口事实上的城市化了。

记者：没有城市户籍，对这些在城市打工的人意味着什么？

李强：你说他们城镇化了，可是他们能享受和当地居民一样的待遇吗？他们的孩子能在当地参加高考吗？显然不能。我们户籍限制比较严格。一个农民工、一个毕业大学生，他们在城市可能有个工作，有个劳动合同，但是他们没有这个城市的居民身份，不一定能够真正、完全享受到这个城市有户口的居民拥有的权益、保障、福利等，他们的社保、养老迁移也很困难。

记者：目前来看，没有户籍似乎也没有阻挡农民涌向城市。

李强：虽然我们并不否认农村田园生活的优点，但农村还是无法抗衡城市的综合优势。追求城市生活是人类正当的要求，尤其是年轻人对城市生活的需求十分强烈。我们这次调查数据显示，70%的农民工不打算回乡就业，80 后、90 后年轻农民工更不愿意回去。即使回老家，他们也不愿意回到村、乡 / 镇，而更愿意去比较大的地方，即县城及以上级别城市。

城市确实有更多的就业机会，更好的医疗和教育条件。虽然农民工在融入城市过程中，遇到了极大困难，但是这没有减弱他们分享城市资源的意愿。我们的调查还发现，超过 21%的农业户籍人口在城市买了房，甚至已经在城市安居了。

让劳动者的社会保障等实现跨地区接轨

记者：本次调查报告中指出，有许多市民化政策或流动人口社会融入政策，是只适应那些原本就是城镇居民的流动人口的。这是为什么？

李强：比如广州市的积分政策（指外来务工人员在年龄、文化程度及技能水平、参保情况等方面的积分达到一定数值后即可申请落户——编者注），本来说是针对农民工的。但是，最终我们发现，真正能够达到积分标准的，还是有学历的大学生和白领。不少农民工，初中毕业就来到城市打工。他们没有受过职业技术训练，也没有相关的技术资格证书。不过，目前通过上中等技术学校而进入城市岗位的人越来越多。我们课题组的研究报告，提出通过中等职业技术学校吸纳农村初中毕业生，通过技术培训，让他们成为掌握现代产业链条中先进工业技术的人。如果是这样，那么，完成他们的城镇化当然也是顺理成章的事情。

还有的地方，有连续纳税换取入户积分或其他城市人口待遇的规定。但是，当前大多农民工的纳税、社保和工龄等在不同地区不能续接，这妨碍了他们享受这些政策。所以，我们认为未来的改革，应该首先让劳动者的社会保障等实现跨地区接轨。

记者：报告中指出，必须分类型对待当前的城市流动人口。在户籍问题上，具体来说应该怎样分类型处理？

李强：目前流入城市的人有两种，一种是从农村流动到城市的，一种是从城市流动到城市的（主要是从小城市到大城市）。这次调查发现，农村到城市的流动率，还没有从城市到城市的高。现在看来，对户籍有更迫切要求的人是从城市到城市的人，尤其是大学生。大学生毕业以后需要稳定工作和户籍。如果他没户籍，就无法得到各种社保。因此，在制定政策时，要更细致地去研究不同人群的不同需求。

除了对流动人口分类型对待，也要对超大城市、大城市、中小城市分类型考虑。1995 年以后，国内开始允许各地做户籍改革试验，各地的户籍政策已经不完全一样。公安部目前的政策是，除了放开小城镇户籍，更重要的是允许各地做户籍改革试验，这是户籍改革一个很大的进步。分层次、分阶段、分步骤进行，是中国户籍改革的方向。

记者：对于那些长期居住在城市，尤其是举家迁徙的人，有承载能力的城市是否可以考虑对他们一次性开放户籍？

李强：对于那些有了稳定生活并且基本上在城市定居的人，目前这种人户分立的管理方式确实已经大大滞后了，也不利于管理。

在人口统计时，也往往造成很大的误差。所以，每个城市都应该推进适合当地的户籍改革。

记者：现在有个现象，很多农民工希望享受市民待遇，但又不愿意放弃土地。对此您怎么看？

李强：现在不少农村人口，尤其是有北京、上海、广州农村户籍的人，确实不愿意转为城镇户籍。因为一个人如果是农业户籍的话，他有耕地、林地和宅基地。这些要素潜在的升值潜力巨大。尤其在大城市，一旦土地改造、征地，农民会得到非常高的补偿。另外，目前进城的很多农民，确实也没有得到同等的市民待遇，土地被视为他们最后的生存保障。

国家应该保证自己的公民公正地享受资源。在研究城市接纳机制的同时，也应该制定出一个公平合理的退出机制。中国还在转型过程中，这件事情还远远没有完成。这可能要靠几代人去完成，如此才能保障改革平稳推进。目前，一些地方已经在搞土地确权和土地流转试验，把农民该得到的利益赋予他们。

不能仅仅把外来人口当做劳动力

记者：从社会发展角度来看，当前的城镇化进程是否过快？

李强：城镇化或城市化是现代化的主要环节。在现代文明进程中，城市化极大地焕发了人的活力和发展潜力，极大地提高了人类的文明水平和素质。英国、德国和法国完成城市化，基本上都用了 150 年的时间。英国早一些，大概在十九世纪就实现了多数人口在城市居住。其他发达国家到了 20 世纪初、二战的时候，大体上都完成了城市化。发展中国家完成城市化大体上是在上世纪六七十年代。中国因为特殊原因滞后了。

现在中国用几十年时间在走其他国家一两百年才走完的道路，确实有一些“后发”赶超的特征。所以，中国目前城镇化过程中矛盾也就特别突出。我们的研究证明城镇化不能过于着急。

记者：目前，不少小城镇出现“空心化”现象，这是为什么？

李强：上世纪 80 年代提出小城镇的概念，符合当时的发展格局。小城镇在江南发展得不错，江苏浙江等地区人口密度大，本来的几个村庄就会形成一个集市，慢慢形成小城镇，人口数量也不低。但是，今天的发展已经大大超出小城镇的格局。

首先，城市最大的优势就是集约化效益，它能把大量资源聚合在一起，创造就业。人口聚集到一定规模以后，创造的就业机会是乘数效应。分散开以后就不可能创造出这样的就业体系。

其次，以往城镇化里有一个缺点，就是被动城镇化突出。往往是地方政府推进，大规模拆迁改造。当地居民并没有动力，只是被动接受，还有很多人不愿意接受，产生不少矛盾。在这个过程中产业结构也没有得到很好调整，就业机会缺乏，往往会造成“空城现象”。

另外，我们是从上到下的财政体制，中央把钱分给各省，各省拿去先改善省会。所以，过去财政和投资更多地被大城市吸纳了，大城市也吸引人们源源不断地涌入。这些财政投入流到下面的概率很低，导致小城镇没有投资机会，缺乏活力。而劳动力总是要从价格低的地方流向价格高的地方。今后改革，应该注意资源在不同城市中的合理配置。

记者：有人主张发展大城市，有人主张推进小城镇发展，大城市和小城镇究竟哪条发展途径更好？

李强：我国前一段时间的发展，对大城市的重视程度还是足够的，但是对中小城市不够重视。比如中等城市，目前资本资金不够，活力不足。我们在对策上提出，分阶段、分层次、分类型地推进城镇化。可以将城市分成几大类别：超大型城市、大城市、中等城市、小城市、小城镇。

北京上海广州这样的超大型城市，确实资源和环境压力太大，吸纳能力有限。但是不少大城市还是很有发展潜力的，比如石家庄就提出过吸纳外来人口入户的政策。很多中等城市也希望聚拢人气，希望人们在这里工作、买房以拉动经济。所以，发展有一定规模的城市是符合经济规律的。

尤其长三角、珠三角这两大城市群，是中国经济发展的命脉，需要大量劳动力聚集。关键是，城市在吸纳流动人口进入城市工业体系的同时，也应该将他们纳入现代城市文明生活体系。不能仅仅把外来人口当做劳动力，应该让他们有多方面的生活，比如精神生活、娱乐生活和家庭生活。

当然，对于中小城市也不能忽视。这就要研究“聚集度”，要注意人口聚集到多大规模，既能够创造出较多就业机会，又能够保证生活舒适、环境美好、社会和谐。最近我们通过研究提出一个观点叫发展县域经济。其实“县”是中国人乡土观念的一个很重要的单位。一般人口几十万的县，也是一个适当的城市规模，有极大的发展潜力。

记者：中国有 13 亿人口，粮食是个大问题。农民进城以后，未来的中国谁来种田？

李强：我们提出两个概念：就近城镇化和就地城镇化。就地城镇化和就近城镇化有一个优点，就是帮助实现城乡一体化、城乡统筹。农民进城是为了有更高的收入，如果城乡收入平衡，农民就不会继续离开农村，农村也就维持了一定的生产生活体系。目前，国内有很多这样的模范样板。比如华西村、河南刘庄、北京蔡家洼。这些地方没有抛弃农业，而是重新把土地规模化经营。它往往集约化程度高，由专业的农户经营，大多做有机农业和品牌农业，直接与超市接轨。一些地方农民还可以入股，用农业生产合作社的形式做现代有机农业。这些地方拥有现代产业链条，将农民纳入了现代工业体系中，那里的农民就如同工人，那里的农业也已经不是小农经济了。

我们考察韩国、日本的农村，他们完成了现代的产业链条，实际上他们也是城乡一体化。未来中国会保留一定量的农村，但是这个农村是用现代产业运营方式运营经济的农村。未来中国的出路是城乡统筹。

（来源：新华网）