

警惕“低生育率陷阱”

□ 汤梦君

生育政策的制定要有远见，要将政策的近期目标与长远发展目标协调，不能操之过急，但也不能延误时机。



视野下。深入观察与分析一些相似国家和地区生育政策调整的历程，论证生育政策演变背后的逻辑，并与中国当前的人口、社会经济状况进行比较，为十字路口上的中国生育政策抉择提供有益经验。

新加坡、日本、韩国都曾实行控制人口的政策，并在生育率持续降低后，又先后调整了原来的生育政策

东亚与东南亚的新加坡、日本、韩国在人口转变模式、历史文化、经济发展等诸多方面，与西方国家有一定的区别，与我国有很大的相似性。这些相似性可归纳为：

人口转变历程的总体相似性。这些国家的生育率从20世纪五六十年代开始下降，在80年代已经低于更替水平。之后下降速度有所放缓，进入21世纪后继续下降，降至1.3左右，目前正面临着全球最低的生育率。人口转变与社会经济快速发展同步。婚姻模式的转变被认为对这些国家的超低生育率起到了关键的作用。生育率的下降与工业化、城市化、教育水平的提高、婴儿死亡率与儿童死亡率的下降同步，伴随着人们的生活方式、价值观念、婚姻家庭观念的转变，由于这些国家非婚生育的比例很小，人们延迟结婚或选择不婚，终身不婚比例持续上升、平均初婚与女性初育年龄上升很快。

历史文化与家庭传统的相似性。这些地区都受儒家文化的影响，重视传宗接代，重视代际之间的关系，有保持大家庭的喜好；存在较强的男性偏好，“男主外、女主内”的传统性别分工较为普遍。社会普遍不认同非婚生育。

国家福利制度的相似性。这些国家受新资本主义经济的影响很大，都没有实行社会主义制度，基本上是自由主义福利模式。由于传统的家庭结构十分牢固，政府在家庭福利方面的作用比较小。

人口政策轨迹的相似性。新加坡、韩国从1960年代开始都曾经推行过控制人口增长的计划生育政策。这被认为是对生育率的下降起到了重要作用，在全球被认为是计划生育的典范。日本虽然没有向世界公开宣布人口控制政策和目标，但二战后期它宣布人工流产和绝育合法化，广泛推行避孕措施的举措也表明政府控制人口的决心。更重要的是，这些国家在20世纪后20年里，都先后对生育政策进行了调整，比中国先行了一步。其政策调整前后的动因、过程及效果可为中国生育政策的完善提供参考。

这些国家在20世纪五六十年代都开始实

施以控制人口增长为目的的生育政策。政策出台主要是由于第二次世界大战之后出生率大幅度上升导致人口绝对量增长很快，政府在资源有限的条件下希望发展经济。广泛应用“人均”指标来说明人口过快增长的负面影响，说明“人口多对国家发展不利”，成为这些国家普遍采用的宣传内容。

除日本外，这些国家的计划生育政策都是政府主导的，并且都形成了一套与之相配套的政策制度。共同点在于：政府建立专门机构来负责计划生育事务，或指定由某一政府部门来负责，这使得计划生育政策得以快速推行；在全社会开展控制人口增长合理性的宣传教育，宣传少子女家庭的好处；提供免费或低偿的避孕节育服务，开展人工流产；在经济上刺激实施节育措施的家庭，如给予这些家庭住房优惠与税收减免；将计划生育政策纳入全民经济发展计划和社区健康计划之中。

计划生育政策的出台伴随着社会经济的快速发展，加速了生育率下降。开始实行计划生育政策后，新加坡和日本用了不到10年，而韩国用了20年左右的时间，生育率就降至更替水平，并且继续下降。

那么，这些国家又是何时调整其生育政策的呢？资料显示，在生育水平到达更替水平6~14年后，这些国家原本控制人口增长的政策才有所松动。

由于生育率在降至更替水平之后人口还在持续增长，这些国家的政府对生育率降低到更替水平这一现象普遍反应迟钝，直到生育率继续下降至1.5甚至以下，政府才有警觉。从调整的步伐来看，新加坡相对快速，而韩国实现人口控制政策时间相对较长，政策调整相对缓慢，政策调整的阻力也比日本、新加坡大得多。

经验表明，一旦低生育率成为社会普遍准则，即使在经济高度发达的条件下采用鼓励生育的政策，扭转生育率的下降趋势也非常困难

从生育率的变动趋势来看，这些国家都并未实现生育率的回升。生育率继续下降，并不意味着这些政策是失败的，因为，如果没有这些政策的话，生育率可能会下降得更快。

分析原因，我们发现，以下一些因素可能影响生育率回升：

第一，政策变革并不彻底，对家庭育儿的支持力度还不够大。

传统家庭价值观与女性独立自主的冲突，实际上是导致生育率下降的主要原因。鼓励家庭生育的政策必须要与女性就业政策、家庭领域的性别平等政策相衔接。当政策体系仍在维护“男主外、女主内”的传统家庭模式，当男性家务劳动参与率没有因为这些政策而提高，女性仍要承担繁重的家务劳动与育儿的辛苦，女性就不愿意放弃职业发展来生育育子。另外，一些传统的家庭与育儿观念还很根深蒂固。比如，日本人倾向认为，母亲带孩子比幼儿园好。因此妇女更希望自己带孩子。

这些政策没有有效地减轻家庭生育与育儿压力。在鼓励男性参与家务与育儿方面，这些国家与欧洲国家看来还有很大的差距。比如，并没有全部推出男性产假与育儿假制度、休假期间的收入水平也很难保证家庭维持原有的收入水平。儿童津贴的种类也较单一，标

□ 牟少岩

家庭农场不可“盲目求大”

中央有关的三农政策历来强调稳定土地承包关系，这看起来是在维护农民的土地承包权，实质是在维护公平原则。中央《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》明确指出，坚持经营规模适度，既要注重提升土地经营规模，又要防止土地过度集中，兼顾效率与公平，不断提高劳动生产率、土地产出率和资源利用率，确保农地农用，重点支持发展粮食规模化生产。这一原则应该一以贯之，家庭农场的政策和制度设计。

我国的基本国情是人多地少，而农业劳动力转移又是一个循序渐进的长期过程，受我国城镇化进程的制约，土地流转的速度不应该快于农业劳动力转移的速度。如果农村土地集中速度过快，普通农户就会失去承包土地的经营权，就会冲击家庭承包经营这一农业基本经营制度。在这一背景和条件下，只有一部分人有机会经营家庭农场。

承包地的流转是一种市场行为，每个农户拥有维护自己已经承包土地的经营权不受侵害的权利，对于其他农户出让的土地经营权也应有同等的承租权。政策“鼓励和支持承包土地向专业大户、家庭农场、农民合作社流转”，是基于对我国现阶段三农领域的一些现实考虑，主要是土地零碎化、土地规模小影响农业技术推广的效率等家庭经营制度的负面影响日益显现，但这不等于也不能排除普通农户的承租权。如果鼓励和支持承包土地向家庭农场等新型经营主体力度过大，会损害家庭农场与普通农户之间的公平，也会损害农地配置的市

场机制。

其次，家庭农场的内在逻辑和目前家庭农场政策精神决定和蕴含了其应该有规模的上限，这涉及到正确把握国家家庭农场发展政策实质的问题。家庭农场无论作为一般概念还是政策概念，其内涵都决定了其要义之一是以家庭成员为主要劳动力。这也就是说雇工应少于家庭务农劳动力数量，家庭成员为主要劳动力，不但能够保障家庭经营的主体地位和优势，而且可以兼顾土地产出率和劳动生产率的最优匹配。这也是家庭农场区别于以雇工经营为主的资本化农场的主要原因。因此，从逻辑上看，家庭农场肯定要以家庭劳动力为主；从政策上看，也规定常年雇佣劳动力不能超过就家庭劳动力的规定，这一逻辑和规定隐含了对家庭农场上限的数量。中央《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》要求，“对土地经营规模相当于当地农户承包地面积10至15倍，务农收入相当于当地二三产业务农收入，应当给予重点扶持”。这是我们设计和执行家庭农场政策应把握的关键点。各地可根据当地的实际来合理确定家庭农场土地规模的上限，超出一这一规模，则属于以雇工为主的资本农场，应作为以农业为经营范围的企业来登记和管理。

第三，我国土地流转政策应该是鼓励和支持承包土地向“有种田能力的农民”集中，而不是向“有土地集中能力的人”集中。从理论上讲，土地流转是一种市场行为，土地经营权租赁行为的达成应该是双方真实意愿的自

准也比较低，政策的补贴对于整个育儿负担来说还只是杯水车薪。

第二，政策调整的时机太晚。

韩国的人口政策过渡期过长，没有及时出台鼓励生育的政策，被认为错过了生育政策变革的最佳时期。

有观点认为，生育率在1.8左右是较为理想的水平。因为国际经验表明，一旦生育率跌至2.7左右，将会继续下降，因此在生育率低于2.7的国家与地区不应采取限制生育的政策，高于1.8的国家与地区不应采取鼓励生育的政策。因为在生育率还未下降到超低水平、保持有弹性的时候，人们的生育意愿与行为还未固化的时候进行调整，才有可能获得成功。偏离程度越小，越适合调整政策。从指标上看，在这些地区，社会经济越发达，女性初婚年龄与单身比例越大，越不利于生育率上升。

新加坡与日本都在生育率为1.57时开始鼓励生育，两地偏离1.8的程度一致，但新加坡由于开始鼓励生育政策实施最早，当时的人均国民生产总值较低，这也许可以部分解释为什么它的生育政策当时曾一度奏效，但后来效果不明显，而日本的生育率却一直不见起色，因为两者政策转向时社会经济水平并不一致。

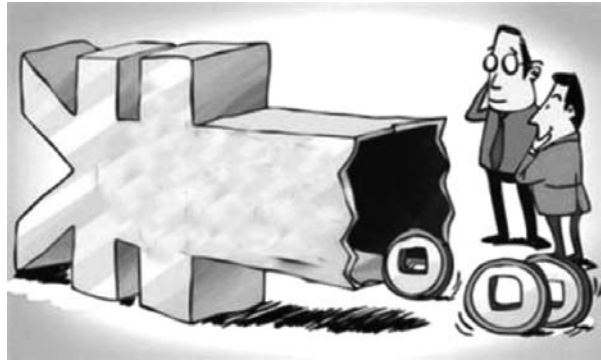
韩国在生育率为1.6与1.8时开始转为中立，到1.1左右进入超低生育水平后数年开始鼓励生育。它们与日本转向鼓励生育政策的指标显示出一些共同的特征：都是在经济相对发达的情况下进行政策调整，妇女普遍受到高中以上的教育，平均初婚年龄在25岁以上；当时人口已经进入了老龄，出生率在10%以下，人口预期寿命在75岁以上，少儿比16%~19%之间。也就是说，它们选择在其他方面较为接近，而生育率比日本低得多的情况下转向鼓励生育。这也许预示着，这两地政策调整的预期不容乐观。

还要看到，未来这些国家的经济发展仍面临着很大的压力，全球化和现代化的进程将进一步加速，企业的竞争压力仍然很大，就业不稳定，众多社会、经济与文化的因素都对生育产生了不友好的环境，这会自然抵消鼓励生育政策的作用。这也说明，生育率存在着持续下降的内在动力，一旦低生育率成为社会普遍准则，那么即使在经济高度发达的条件下采用鼓励生育的政策，要扭转生育率的下降非常困难。

假定中国的生育水平为联合国人口司估计的1.64的水平，偏离1.8的程度还不大。将中国与这些国家地区的社会经济发展与其他人口指标相比，2010年从中国来看，无论从人口发展指标还是社会经济发展水平，均未达到那些国家当时的水平。可见，中国还存在维持现有生育水平的因素，促进中国当前生育率进一步下降的因素并不及这几个国家当时强劲。目前着手开始生育政策调整的话，应该还不算太晚，政策的效果会比这几个国家乐观一些。

但是还要看到，中国的社会经济发展状况与生育水平存在着巨大的城乡差异与地区差异。在东部沿海的城市地区已多年超低生育水平，社会经济发展水平早已达到这些国家当时的水平，但生育率却下降到比这些国家还要低的水平。比如，上海的生育率2010年为0.83，人口出生率已降为1.98%。在这些地区，社会经济发展会带来越来越多抑制生育的因素，它已取代生育政策成为中国生育率下降的主要动力。因此，这些东部沿海发达地区如果现在开始调整生育政策的话，面临的形势可能也比日本、韩国还要严峻，所以，中国生育政策的调整应尽早开始，至少应该要立即着手东部沿海持续超低生育水平地区的生育政策调整。“单独二孩”仅是开始，中国生育政策完善的道路还很漫长。

(作者系中国人口与发展研究中心研究员)



巨额存款去哪儿了

□ 董希森

即使利率完全市场化，正规的银行也不可能吸收超乎正常利率水平的存款，而不理性的储户还会难以舍弃那些高得离谱的“贴息”。

42位储户的9505万存款，说不见了就不见了。而且这事还发生在浙江省杭州市某银行的一个分理处，听起来难以置信。金融机构形形色色，良莠不齐，但商业银行的实力和信誉是最强的。好端端的存款存入银行，不可能不翼而飞。那么，所谓存款失踪究竟是怎么回事呢？原来，这些存款并不是普通意义上的存款，而是所谓的“贴息存款”。

据悉，42名储户的那些存款，“贴息”平均高达13%，也就是说，存100万元进去，就能拿到13万元的额外收益。正是这种巨大的诱惑，让他们失去了基本的判断能力。在领取“贴息”的同时，他们都签署了一份承诺书，承诺一年之内不提前支取，不查询账户，不开通网银等。后来，一名储户不放心，悄悄去查了查，发现账户空空如也，事情最后才得以暴露。

金融机构和货币银行学的教科书上，大概都查不到这种“存款品种”。据笔者了解，“贴息存款”是指储户按照资金掮客的要求和条件，以自己的名义将资金存入指定的银行网点，按照双方约定得到一笔额外补贴。看起来，这还是一种你情我愿的新业务？

的确，近年来不但在浙江，在整个长三角地区，“贴息存款”屡见不鲜。甚至可以说，“贴息存款”在长三角一带已经形成了一条灰色的产业链。大街上各种牛皮癣，小区里各种小广告，甚至手机短信、电子邮箱，都少不了“贴息存款”的影子。除了一批专取贱钱的资金掮客外，也有少数银行员工加入“贴息大军”。

“贴息存款”的来源既有企业也有个人，形式上五花八门，不一而足。套用这个灰色的产业“专业术语”来说，大致上可分为“阳光贴息”和“非阳光贴息”两种：

“阳光贴息”与一般存款流程相近，储户自由在银行任何柜台存款，可以开通网银，电话和短信查询功能，但要承诺不质押、不提前支取、不挂失、不转让等。一般为定期存款，期限半年、一年或者更长，“贴息”标准为存款金额的2%~5%。以一年期定期存款为例，一般“贴息”3%。

“非阳光贴息”，储户要在指定的银行柜台找专人办理存款，承诺不开通网银，不查询、不通过、不质押、不提前支取，不挂失、不转让等“七不”。对存款本身要求不高，多为活期存款，但“贴息”惊人，为存款金额的10%以上，高的达20%。而且，经常是当场以现金方式给付。

在“贴息存款”刚兴起之时，主要是“阳光贴息”。需求来自两个方面：一是部分中小企业“以存换贷”的需要。为了更顺利地从银行获得贷款，这些企业往往主动或被动去“购买”一批存款存入银行，以此获得银行对其提供更大金额的贷款。当然，“购买”存款的成本，包括给储户的“贴息”以及支付给资金掮客的费用，都由企业来承担。

二是少数银行应对内部考核的需要。存款仍然是银行的命根子，存款任务每年都要层层分解甚至是层层加码，最后落到每个分支行。重压下，一些银行基层机构和银行员工，为了完成考核指标，不得以采取各种手段，其中包括支付高额费用来吸引存款。

当然，随着监管部门查处力度的加大，特别是2014年9月《关于加强商业银行存款偏离度管理有关事项的通知》发出后，“以存换贷”被明令禁止，“冲时点”行为得到约束，“阳光贴息”的市场日渐萎缩。

“阳光贴息”违法违规，扰乱金融秩序，影响社会稳定。不过，储户的存款基本上是安全的。相比之下，“非阳光贴息”就十分野蛮和粗暴了。一开始，资金掮客通过银行内部人员，将存款从储户手里转给一些亟需资金的企业或个人。

能接受那么高“贴息”的，大多数资金链濒临破裂，这些存款如能按时归还那是祖上积了大德，到后来，干脆演变成一种近乎诈骗的行为。犯罪分子往往以核实存款为由，骗取储户账户的密码、网银等信息，直接转账或者通过网银转移存款。如杭州某银行42位储户的存款，存入之后很快被银行柜员转账到其他人的账户。犯罪嫌疑人以高收益为幌子，将这些贪心的储户玩弄于股掌之间。

那么问题来了，那些悄然失踪的“存款”，该由谁来负责呢？尽管杭州某银行对42户储户损失尚未追回的部分进行了垫付，但这并不意味着该行为此承担全部责任。发生在江苏省的一个案例或许能给我们一些警示。

2014年5月，江苏省高级人民法院对历时5年、备受关注的张莱与银行900万元存款合同纠纷案作出终审判决，某银行在该案中完全胜诉。

2008年6月，浙江人张某将900万元存入某银行江苏一支行，半年后发现存款离奇失踪，2009年8月将银行告上法院。张某存款之后将银行卡、网银、密码都交于银行前员工何某，何某向她出具了伪造的有银行印章的承诺函和保管单。

江苏省高院认为，张某并非善意无过失，她应当知晓银行工作人员无权代管客户银行卡、密码、U盾等物品，何某出具承诺函、保管单并非银行业务，不属于表见代理，何某承诺40%的年收益率也明显畸高。因此，法院认定张某某与何某之间存在借贷关系，张某某以储蓄合同纠纷提请银行赔偿缺乏法律依据，全部主张被驳回。

很多储户理所当然地以为，存款本身是存在银行的，业务办理也在银行场所进行，出了问题由银行负全责。这大概也是不少储户敢于无视法律、铤而走险去搞“贴息存款”的重要原因。事实上，这其中的法律关系是很复杂的。总之，当你自己未尽到应尽责任时，你要为此付出更大的代价。

当然，这并不说明银行在其中没有责任。近些年来，银行存款市场份额争夺战日趋白热化，部分银行为延揽存款不惜代价，这是导致高息揽存的重要原因。还有一些银行，基层机构管理不严，内控基础薄弱，员工教育不力，少数员工为了利益有章不循、违规操作，与资金掮客内外勾结，为诈骗犯罪分子提供便利、充当打手，侵犯了储户权益，败坏了行业声誉，应该受到严惩。

有人说，“贴息存款”之所以存在，深层次的原因在于国内存款利率尚未市场化。在我看来，即使利率完全市场化，正规的银行也不可能吸收超乎正常利率水平的存款，而不理性的储户还会难以舍弃那些高得离谱的“贴息”。

对普通民众而言，千万别去碰什么“贴息存款”才是王道。不管是“阳光贴息”还是“非阳光贴息”，都是违法行为，上了正规的台面，也不受法律保护，即使以后存款发生正式支出，这种近似民间借贷的“贴息存款”“失踪”了存款保险也不会赔付。请记住：高收益必定伴随着高风险，天上永远不会掉馅饼。

(作者系中国人民大学重阳金融研究院客座研究员)