

● 相关文献

- ◆ 管理与评估的思考与实践
- ◆ 知情选择的理念与实践
- ◆ 计划生育/生殖健康与维护公...
- ◆ 管理与评估的思考与实践(在...
- ◆ 对北京海淀区人口和计划生育...
- ◆ 一项人口政策的思考
- ◆ 实行计划生育人口复杂巨系统...
- ◆ 用法治的力量做好人口与计划...
- ◆ 从独生到二胎：艰难的越过“...
- ◆ 农村违法生育处理难现状及对...
- ◆ 认识和应对人口计生事业发展...
- ◆ 计划生育优质服务如何向纵深...
- ◆ 长江宣言(草案)
- ◆ 村民自治：国家权力合法性基...
- ◆ 生育政策需平稳过渡
- ◆ 不必过分担心计划生育的负面...
- ◆ 人口与计划生育统计社会监督...
- ◆ 论中国人口的百年战略与对策...
- ◆ 对人口和计划生育综合改革的...
- ◆ 论城市计划生育的发展方向
- ◆ “二胎”生育意愿增强
- ◆ 台湾的家庭计划
- ◆ 低生育率条件下的中国人口控...
- ◆ 农村部分计划生育家庭奖励扶...
- ◆ 控制人口增长9.25公开信...
- ◆ 四省农村计划生育家庭的奖励...
- ◆ 中国计划生育领导管理机构的...
- ◆ 发展中国家的计划生育：未尽...
- ◆ 关于计划生育统计改革(摘要...

您现在的位置：首页>>研究文献>> 中国生育政策调整问题研究

## 中国生育政策调整问题研究

作者：陈友华

在我国推行“一对夫妇生育一个孩子”生育政策之初曾说过，这是个“一代人”的政策。现行生育政策的实际执行效果如何，生育政策究竟是否需要调整等，在距离推行“一胎化”政策近一代人的今天，我们必须对上述问题作出明确的回答。本文从是否需要调整、调整幅度以及如何调整三方面对中国生育政策的调整问题进行了深入的探讨，并提出了自己的一些对策建议。

### 1 对中国现行生育政策的重新认识

#### 1.1 现行生育政策主体内容的概括

目前，对中国现行生育政策主题内容的概括仍停留在“一孩政策”（少数几个省份）、“一孩半政策”（大部分省份）、“二孩政策”（个别省份）与多孩政策（极个别省份）上。这种提法在政策推行之初的一段时间内是比较确切的，因为尽管各省份在计划生育条例中对其它一些特殊对象的再生育给出了明确的规定，但当时符合这些条件的对象极少。计划生育的推行，使妇女平均生育子女数与家庭规模都大为减少，当实行计划生育后出生的人口、特别是独生子女陆续进入婚育行列，在现行生育政策下允许生育两个孩子的人数与比例较以往（他们的父辈）大幅度提高。如上海在现行生育政策不变的情况下，在未来一段时间内绝大多数夫妇可以生育两个孩子就是一个典型的例子。因此，随着时间的推移，对现行生育政策内容的概括仍停留在以往的提法上就显得很不确切，而且容易给人以误解。

#### 1.2 现行生育政策的可行性

从中国的实践看，妇女生育率的下降起步于生育政策的形成。70年代推行的“晚、稀、少”比较切合中国的实际，群众容易接受，执行效果很好。但80年代初推行的“一对夫妇生育一个孩子”却脱离了中国的实际，群众不易接受，因而在执行过程中遇到很大的阻力是很自然的事。于是乎从1984年开始不得不“开小口子”，以减小政策在执行过程中所遇到的重重阻力。从实际执行效果看，有越来越多的人接受了现行生育政策，这说明现行生育政策在总体上还是基本可行的。但这并不是说我们在推行现行生育政策过程中没有遇到什么麻烦，实际上现行生育政策在农村就遇到了相当的阻力。目前，现行生育政策与群众生育意愿之间仍存在着相当大的差距，只要这种差距存在，在政策推行过程中遇到阻力是自然的。中国之所以要制定生育政策，其最根本的原因就在于此。

#### 1.3 现行生育政策的合理性

如上所述，中国现行生育政策基本可行，但可行并不意味着就一定合理。从1984年开始各省份对生育政策进行了某些调整，力求做到既体现严格控制人口过快增长的要求，又兼顾到群众的利益和承受能力，同时也要保证其可行性、合理性与客观公正，以减少在工作中所遇到的阻力。应该说现行生育政策较“一对夫妇生育一个孩子”政策前进了一大步。但这并不能掩盖现行生育政策所存在着的一些不合理因素，这些因素主要表现在：一是城乡分体；二是汉族与少数民族在生育权利上的差距过大，难以体现公正、公平的原则；三是从表面上看照顾再生育一个孩子的部分条款考虑得仔细、周全与合理，实则是缺少周详考虑的缘故，某些省份计划生育条例的频繁修订就说明了这一点；四是某些规定过于复杂，基层不易理解或实际操作较难。所有这些，需要我们在未来的生育

政策调整过程中逐步加以解决。

## 2 生育观、生育意愿与生育意愿调查

### 2.1 生育观与生育意愿

人们的生育观是长期形成的，并最终在生育行为上表现出来。这种生育观一经形成，具有很强的惯性，要想在短时间内彻底改变是极其困难、甚至是不可能的。法国等西方国家虽然采取鼓励生育的政策，但妇女生育率仍呈下降的趋势就是一个典型的例子。

现在有人简单地将按政策生育作为自身的生育意愿看作或等同于现代生育观念，认为孩子生得越少越好，这实际上与孩子生得越多越好同样是错误的。“晚婚晚育、少生优生、无性别偏好”才是构成现代生育观念的主要内容。

自70年代初推行计划生育工作以来，人们的生育观念已发生了较大的变化，主要体现在期望生育子女数量的减少。大量的生育意愿调查结果表明，期望生育孩子数量较以往明显减少，但与现行生育政策的要求相比，仍存在不小的差距，“至少生育二个孩子与儿女双全”构成当前育龄夫妇生育意愿的主体。一对夫妇生育二个孩子是目前及今后一段时间内大多数人的最低要求。

### 2.2 生育意愿调查

同人口抽样调查一样，生育意愿调查的结果也是令人怀疑的。计划生育政策的宣传与施行，使人们在生育上形成一种思维定势。迫于目前的形势，人们很难想象国家会允许他们按自己的愿望去自由地选择孩子数量，因此在回答有关生育意愿问题时，多少受现行生育政策的影响与干扰，从而表现为一种有条件的生育意愿（乔晓春，1999）。

因此，在生育政策调整问题的研究中进行一定数量的生育意愿调查是必要的，但对于调查结果要结合其它资料加以分析，切不可仅依据生育意愿调查的结果就作出生育政策的调整以及如何调整的决定。

## 3 人口控制目标、生育政策及其相互关系

生育政策一般是按照人口控制目标制定的，而人口控制目标主要又是依据社会经济发展对人口发展的要求确定的。因而一个既满足社会经济发展对人口发展的要求、同时又符合客观实际的人口控制目标，是制定一套切实可行生育政策的前提。

虽然社会经济发展对人口发展的影响是巨大的，但这并不是说人口发展完全由社会经济发展所决定，人口发展具有相对的独立性与自身的发展规律。仅按照社会经济发展目标、而不顾及其它因素对人口发展的影响与实际可能来确定人口控制目标的做法有时会出问题。我国在这方面是有个教训的。人们的生育行为是长期形成的，具有很强的惯性，要想在短时间内完全改变是不可能的。我国80年代初推行的“一胎化”政策最初是依据到2000年把我国的人口控制在12亿以内这一目标而制定的，由于种种原因，使得12亿以内的目标难以实现，其后把人口控制目标修改为12亿左右，现在则变成13亿以内。

在一个科学的人口控制目标确定以后，对各种可能的生育政策方案进行模拟或仿真是必要的，它可以告诉我们在不同的生育政策条件下未来人口发展变化的可能结果。以往我们在这方面做的不够。但现在又出现这样的倾向——由人口控制目标逆推生育政策，并依据逆推的结果而轻率地作出生育政策在数量上应定位在什么水平上。如有一部分人依据生育率在2.0时的测算结果不突破未来总的人口控制目标，就认为中国的现行生育政策应该定位在一对夫妇生育两个孩子上（梁中堂等，1998）。这种将一项“基本国策”的制定仅仅建立在技术性预测基础上的做法是不够严肃和慎重的，甚至会带来非常严重的后果。这里牵扯到一个容易使人引起混淆的问题——政策生育率和实际生育率及两者之间的差别。

所谓政策生育率就是按生育政策的生育率，也就是在生育政策规定范围内的生育率，它不同于实际生育率。如果从数量上来考察，政策生育率可以大于、等于或小于实际生育率。如法国等许多推行鼓励生育政策的西方发达国家目前的政策生育率就大大高于其实际生育率，而采取限制生育政策的中国目前的情况却正好相反。中国目前的政策生育率大约在1.6左右，而实际生育率可能在2.0左右，两者之间的差距还是比较大的。当政策生育率调整到2.0、也即一对夫妇可以生育两个孩子时，虽然实际生育率不可能同比例的增长，但实际生育率因政策生育率的上升而提高则是可以预期的，在此情况下，实际生育率很可能上升至2.3的水平，这意味着在可预见的未来很长一段时间内中国人口将继续增长下去，中国科学院国情研究中心提出的中国的极限人口为16—17亿将很快被突破。这是我们要设法避免的。

也许有人认为，政策生育率与实际生育率之间的差距之所以这么大，是因为生育政策过于严厉的缘故，如果生育政策调整到一对夫妇生育两个孩子，政策生育率与实际生育率之间的差距就会大大缩小甚至会消除。笔者不完全同意这种观点，广东省原先的生育政策较为宽松，农村妇女普遍允许生育至少两个孩子，但即便如此，广东省农村地区违反生育政策的现象比较突出，政策生育率与实际生育率之间的差距仍比较大。这说明在可预见的未来一段时间内，只要一对妇女最多生育两个孩子的限制存在，政策生育率与实际生育率之间的差距在短时间内就不可能被消除。

#### 4 生育政策的调整问题

中国曾一度对生育政策调整可能导致的后果估计不足，生育政策变动频繁，在一定程度上引起了人们思想认识上的混乱。生育政策的频繁变动是导致中国80年代生育率波动的一个重要原因。因此，我们在研究生育政策调整、特别是对现行生育政策提出一些修改建议时要特别慎重。

##### 4.1 生育政策是否需要调整

中国生育率的下降是以人口老龄化、出生性别比失调等为代价的。如果这种代价过于沉重，超过了未来社会经济发展和人们的心理承受能力，那么，政策的调整就是必须的。从中国目前的情况看，与严格控制人口增长所带来的一些负效应相比，其正效应还是主要的。人口过快增长仍是当前及今后一段时间内中国所面临的主要矛盾。但这并不是说中国现行的生育政策就没有调整的必要性了。正如本文第四部分所阐述的那样，中国现行生育政策还存在着许多不合理因素，在执行过程中还遇到许多问题，这些问题中有许多涉及到生育政策本身。只要这些因素存在，调整并使其逐步趋向完善与合理则是必须的。实际上我们也是这样做的。如1980年实际严格的“一胎化”政策，随之在1984年的“开小口子”就是出于上述考虑。

##### 4.2 调整幅度

考虑到中国的人口现状与社会经济发展对人口增长的可承受程度，中国生育政策的调整究竟在多大的范围内进行为好，则是一个较难回答的问题。在回答这一问题之前，我们必须考虑如下几点：第一，尽管中国目前的生育率已处低水平，但生育率的下降是在普遍缺少现代化基础的条件下主要依靠计划生育工作所取得的，因而注定了这种低生育率格局具有不平衡性，不彻底性和不稳定性等特点；第二，中国庞大的人口基数和巨大的人口增长惯性，决定了即使妇女生育率仍保持在目前的低水平，中国的人口增长仍要在几十年以后才能停止下来；第三，现行生育政策即使不作调整，政策生育率也将趋于上升，而城市的上升速度则更快（陈友华，1998）。所有这三种因素决定了我们除采取较严厉的控制人口增长政策外，没有其它选择。这告诉我们中国生育政策调整的幅度是极其有限的。

##### 4.3 如何调整

生育政策主要包含三项内容：生育数量、生育年龄和生育间隔。对生育政策的调整多集中在生育数量的定位上，而对生育年龄与生育间隔无大异议。从生育数量上考虑，不外乎三种方案：对现行生育政策的进一步收紧、保持现行生育政策不变和现行生育政策的适当放宽。

从70年代以来由“晚、稀、少”过渡到“一对夫妇生育一个孩子”再到所谓的“开小口子”，从总体上讲，生育政策是逐步收紧的，但在80年代妇女生育率却并不因生育政策的收紧而呈现出相应的下降。这说明虽然生育政策在中国妇女生育率下降过程中起了非常重要的作用，但人口发展有其自身的规律，并不完全取决于生育政策的具体规定。在中国目前的情况下，生育政策的收紧，其导致生育率下降的政策效应将呈弱化的倾向（朱国宏，1991）。从未来人口控制目标、低生育率格局、可行性与群众的心理承受能力到生育率下降所导致的后果等方面考虑，中国现行的生育政策在总体上没有收紧的必要。但这并不是说在某些生育政策比较宽松或非常宽松的地区没有重新收紧生育政策的必要了，相反，生育政策在这些地区的重新收紧可能是必要的。这一方面可以使全国的生育政策逐步趋向统一，另一方面也可避免因生育政策的过于宽松而导致在未来很长一段时间内这些地区人口长期增长下去。至于这一点，1998年广东省生育政策的重新收紧可以给我们很多的启示。

至于第二种方案，实际上在前面的讨论中已给出了否定的回答。

对于第三种方案，我们又有两个基本的选择：允许夫妇一方是独生子女的，可以生育两个孩子与普遍允许生育两个孩子。

第一种政策选择对城市与农村的影响是不同的。现行生育政策对农村人口早就有这样的规定，因而可以说对农村地区没有什么直接的影响。到2010年时，农村的政策生育率与实际生育率分别估计在1.6与2.1左右。但对城市则不同，允许夫妇一方为独生子女的可以生育两个孩子将导致政策生育率的上升，但政策因素对政策生育率的影响虽然存在，要比人们的想象要小得多。其原因在于一方面现行生育政策就允许城市夫妇双方为独生子女的可以生育两个孩子，另一方面从70年代初开始推行较严厉的生育政策以来，城市妇女的生育率快速下降到接近政策生育率的水平，妇女在这期间生育的大部分为独生子女，而这部分独生子女已经或即将步入婚育行列。考察这部分已经或即将步入婚育行列的夫妇，他们中大部分至少一方为独生子女，而在夫妇至少一方为独生子女的群体中夫妇双方均为独生子女的又占多数。因而因政策调整因素对城市政策生育率的上升的影响不是很大是可预期的。由于城市的人口控制能力较强，因而城市不会因政策调整因素而导致实际生育率的较大上升。到2010年时，城市的政策生育率与实际生育率分别估计在1.8与1.85左右。此时，全国总体上的政策生育率与实际生育率分别估计在1.8与2.0左右。如此看来，这不失为众多生育政策调整方案中的一个上佳选择。

第二种政策选择对城市与农村的影响也是不同的。在城市允许生两个孩子比夫妇一方为独生子女的可以生育两个孩子所导致的政策生育率的提高幅度不大，到2010年时，城市允许生两个孩子比夫妇一方为独生子女的可以生两个孩子的政策生育率大约提高0.2左右。但对于农村来说，生育政策的这一调整，会导致农村政策生育率由目前的大约1.6上升至2.0左右。在目前的情况下，全国的政策生育率与实际生育率分别估计在2.0与2.3左右。这显然是不能接受的。

## 5 对中国生育政策调整的几点建议

在中国目前情况下，因政策的收紧而导致生育率下降的政策效应具有递减趋势。相反，生育政策的任何松动所导致生育率的回升则是可预期的。生育政策的调整如果处理不好，极可能导致意想不到的后果——生育率的大幅度回升与多年计划生育所取得的成果被葬送掉。中国的人口现状已使我们在政策上已无多大的回旋余地，再不允许我们在人口控制问题上有任何闪失。因此，对现行生育政策的调整一定要慎重，切不可草率行事。为此，就现行生育政策调整问题提出如下几点建议：

（1）依据中国的国情，很难想象在政策允许的条件下农民放弃生育第二个孩子现象的大面积出现，只有当政策生育率在更替水平以下时，才有保证实际生育率在更替水平以下的可能。而保持一个更替水平以下的生育率对于尽早结束中国人口的惯性增长是非常重要的。因而中国的未来一段时间内继续推行适度从紧的生育政策是必要的。

（2）要深刻认识生育政策的稳定性和缓调性的重要性。在作出生育政策的调整决策时，应

十分注意前后政策的衔接，差异不能一下子拉得过大。尤其是生育数量上要采取渐变的方式。至于这一点，我们要好好吸取以往的经验教训。根据目前情况，现行生育政策只能在某些局部进行微调，较大规模地调整现行生育政策的时机尚未成熟。当前我们的主要任务是如何巩固已取得的低生育率成果，继续稳定并推行现行的生育政策，在条件成熟时逐步过渡到一对夫妇生育两个孩子。

(3) 我国生育政策应尽快从城乡分体制走向一体化。我们正在实行的生育政策实际上是一种城乡分体的二元化生育政策，这是以过去城乡差别较大、各自相对封闭的社会现实为基础制定的。主要是想通过在各方面条件都较好的城市人口带个好头，以此来推动计划生育的顺利开展。在这种政策指导下，我国社会在事实上形成了人口控制管理上的两种口径，形成了城乡之间两种生育格局、生育心态和生育数量。客观上造成了城乡人口生育率上的巨大差异。这虽然在人口数量的控制上取得了巨大的成就，但如果从提高人口素质的角度去考察，则显然是不利于人口素质的提高的。

农村照顾生育二孩的生育政策，当初是基于城乡差别较大的社会经济格局之上的，有人认为，它实质上是对传统农业生产方式下形成的封闭型农村人口生育需求的一种妥协，这在界限分明、城乡差别较大的社会经济背景下具有它的历史合理性，一定时期内也切实可行；然而，随着改革开放的不断深入与市场经济的实行，城乡分体的社会经济格局已发生了很大的变化，人口流动日趋活跃，单方面倾向农村照顾生育二孩反而形成生育政策上双轨制的漏洞，增加生育管理上的难度。因此，无论从控制人口数量、还是从提高人口素质角度考虑，都必须迅速改变这种城乡分体的生育格局，在生育政策上尽快实现城乡一体化（王涤，1998）。

(4) 汉族与少数民族在生育政策上的差异不宜拉得过大。汉族与少数民族在社会经济发展水平、文化心理、风俗习惯和宗教信仰等方面存在着很大的差异。承认这种差异，并在生育问题上对少数民族进行适当的照顾，无疑是实事求是的做法。但汉族与少数民族都有实行计划生育的义务，如果对少数民族在生育问题上的照顾超过了一定的度，那就不合适了。当前，在按政策规定有相当大一部分汉族妇女一生只能生育一个孩子的情况下，却有部分少数民族妇女享有很大的“特权”，可以生育三个甚至更多的孩子。这种在生育政策问题上人为形成的过大差异，对“法律面前人人平等”和“民族不论大小，一律实行平等”等政策的贯彻执行是非常不利的，同时又增加了我们在管理工作中的难度，因为确有部分想再生育的汉族人口有意篡改自己的民族身份，以达到再生育的目的，从而对中国的人口控制带来了一些不利影响。笔者认为少数民族人口的生育数量在政策上应定位在一对夫妇最多可生育两个孩子上比较合适。

(5) 全国各地区在生育政策上有的差异应逐步缩小。在人口流动性不大的80年代初“开小口子”时将各地区不同的人口压力与发展不平衡性等特点在政策上有所体现是一种实事求是的做法。但与80年代初相比，在即将步入21世纪的今天，随着改革开放的不断深入与市场经济的实行，我国的社会经济发展与人口发展形势发生了巨大的变化，人口的迁移与流动加剧，已暴露出计划经济时代建立的一套管理体制和管理方法所存在的许多缺陷与漏洞。在生育问题上确有一部分人钻政策的空子，利用我国地区间生育政策上的差异而达到再生一个孩子的目的。此外，地区间生育政策上的差异，给我们的管理工作也带来了很大的难度，群众也不太容易接受，特别是各省交界地区更是如此。为与目前推行的户籍制度与流动人口管理体制相改革相适应，我们的生育政策在地区间的差异应逐步缩小。

(6) 政策规定应尽可能简单，便于基层操作。正如本文第四部分所阐述的那样，中国某些地区现行生育政策中关于照顾再生一个孩子的部分条款过于复杂，使得不是群众在理解上存在困难，就是实际工作中难以操作。与其它政策或法律相比，生育政策的一个最显著特点就是它几乎牵涉到社会的每一个家庭、甚至每一个人的切身利益。出于对目前群众的知识水平、认识水平、理解能力与实际操作角度考虑，对现行生育政策的调整应尽可能向简单与便于基层操作方向发展。

考虑到中国的人口现状与未来社会经济发展对人口发展的要求，对现行生育政策的调整实行分两步走可能不失为一个上佳选择。第一步，从现在起到人口增长极限到来之前，生育政策不宜作大的调整，而必须进行微调。具体包括如下内容：一是无论城市、还是农村，只要夫妇一方为独生子女，就可生育两个孩子；二是生育权是人的最基本权利之一。凡已婚未育者，无论配偶的情况如

何，均有权利至少生育一个孩子；三是少数民族生育政策的数量定位应是一对夫妇最多可生育两个孩子。第二步，人口增长极限到来以后，推行“晚、稀”与允许一对夫妇生育两个孩子，使中国人口逐步向稳定人口、并进一步向现代静止人口方向转变。

#### 【参考文献】

- 1 陈友华. 2000年全国人口普查所面临的形势与对策: 人口与经济, 1999; 4
- 2 穆光宗等. 走向21世纪的中国人口: 形势分析与对策分析. 98 全国中青年人口科学讨论会论文, 1998
- 3 马瀛通等. 出生性别比新理论与应用. 首都经济贸易大学出版社, 1998
- 4 乔晓春. 关于21世纪中国生育政策研究的思考. 人口研究, 1999; 2
- 5 梁中堂等. 中国人口控制状况与生育政策趋向研究. 98 全国中青年人口科学讨论会论文, 1998
- 6 陈友华. 政策生育率模型及在江苏的应用. 南京人口管理干部学院学报, 1998; 4
- 7 朱国宏. 中国人口控制政策效应递减的原因与对策. 人口与发展, 1991; 2
- 8 王涤. 21世纪中国人口发展战略试探. 98 全国中青年人口科学讨论会论文, 1998

文章来源: 人口研究 1999年第6期

关闭