

从可持续发展的角度看中国的人口政策

作者：国务院发展研究中心 长子中

[摘要]当前中国实行的计划生育政策其实是一种压缩型人口政策，随着社会、经济的发展，以及计划生育本身作用的发挥，使人口增长面临严重下滑趋势，不利于我国可持续发展，因此，适当地放松行政措施，使调节生育水平的计划生育有效发挥作用是非常重要的。

[关键词]计划生育；总和剩余率；生育意愿

20世纪70年代，中国正式提出晚、稀、少的计划生育政策，或者称为“一个不少，两个正好”的口号，是一种指导性的减缓人口增长速度的政策，从数量上看，其政策是以更替水平为界；从时间上看，其政策是以有利于妇女生殖健康与优生的第一孩晚育、第二孩生育间隔够4年为条件。到1979年，更改为提倡一对夫妇只生育一个孩子，1984年又调整为允许有实际困难的家庭（主要是第一胎生女孩的夫妇）可以生育二胎，直到如今的稳定低生育水平。这么多年来这个以控制人口过快增长为主调的人口发展战略没有改变。由于大多数人只生育一个孩子，这不仅是控制人口过快增长，而且是促使人口尽快负增长，因而实际上是压缩人口规模的战略。

人口发展是一个长周期的系统。对压缩人口规模战略实施后果的全面评估可能要到80~100年以后才能最后认定。但是压缩人口规模战略实施的近期成效确实巨大。一是在计划生育因素和经济社会发展因素共同作用下，我国共计少出生6亿多人；二是上世纪90年代以来中国人总和生育率[1]一直低于更替水平，说明人口内在趋势已发生方向性的变化，由增长型人口变为缩减型人口；三是生育率迅速下降，使人口总抚养比不断下降，迎来“人口红利”期，为国家经济社会发展创造了良好的人口条件。现在的问题是社会经济发展和计划生育的综合作用，使人们的生育意愿已趋于低下，坚持压缩战略造成长时间的低生育率的负面效应日趋明显。在此情况下，继续稳定低生育水平，坚持压缩人口规模战略，只会助长生育水平趋于更低，造成人口急剧萎缩和相应的各种社会经济问题，因而是不可持续的。

一、经济社会的发展和环境变化促进生育水平降低

随着经济的快速增长、科学技术的进步，医疗条件的改善和生活水平的提高，使人类在健康和长寿方面已取得了惊人的成就，人口寿命大大延长。同时，也促进人们思想意识转变，包括生育意愿和生育行为的转变。

一是经济社会的发展为人们尤其是老年人构筑了一道防护堤。传宗接代、多子多福是中国传统生育文化的核心，其在当时的社会条件下具有一定的进步意义。国际上一些学者提出孩子有三种效用：父母精神上的满足；为家庭带来若干年后增加收入的机会；为双亲老年或意外情况下提供安全保障。[2]其中最关键的安全保障。在没有或社会保障处于初级状态时，生育子女就成为父母面临风险寻求保障的最好也是最传统的选择。但是随着我国经济的发展，社会的进步，人们收入



的增加,使他们自身安度晚年经济生活保障的能力获得极大的提高,从而对孩子的依赖日益减弱。同时随着我国医疗保健、社会保障体系的建立和不断完善、教育的普及、大众传媒的发展、人们科学文化素质的提高,生育孩子的多寡已经不再是父母面临风险寻求保障的唯一因素。并且计划生育宣传使他们相信社会进步,将来不必需要养儿防老。正是这种宏观的社会进步,重组了生育的成本效益关系,并最终影响和改变了人们的生育决策,使家庭的生育率下降。

二是孩子抚养成本高。人们的生育行为不仅取决于需求,还取决于抚养能力。当前,在城市一些人即使想生孩子,但人们的生育意愿存在着一定的实现障碍。“生孩子会影响工作发展”、“养孩子的花费太高,养不起”的担心还是突出的。尤其是教育投入过高,让很多贫困家庭负债累累。考虑到市场经济转型中就业的不稳定,使一些子女从学校毕业后未能及时找到工作,或在职业流动过程中待业、失业或创业失败甚至破产,家长既要供子女吃穿用,还为子女储备结婚费用,提供子女的开业基金、婚房首付等,成年子女潜在的延伸成本也不低。在此情况下,减负只能“减掉孩子”。农村同样如此。由此可见,在现代社会职业、生活等方面的压力下,孩子抚养成本高已成为阻碍人们生育意愿释放的一个重要原因。

三是在市场经济条件下,人们将结婚生育作为一种负担而推迟。处于生育年龄的青年人,在结婚生育之外,有太多的机会和选择,冀于对新生活目标和生活品质的追求,希望干一番事业,于是将结婚生育作为一种负担推迟又推迟。而推迟婚育的一个结果是,当你想要孩子的时候,却发现生育能力下降了,甚至不能生育了。通过对2000年第五次人口普查和2005年1%人口抽样调查数据的对比分析发现,在全国男性农业户口人口中,25~29岁年龄段未婚人口占该年龄段人口的百分比,由2000年的21.81%上升到2005年的25.93%——5年时间里大幅上涨了4.12个百分点;在男性非农业人口中,20~24岁年龄段的未婚人口所占比重,在2000年是87.85%,在2005年是89.28%;25~29岁年龄段的未婚人口所占比重,2000年是32.23%,2005年是38.25%,净增加了6.02个百分点。同样,这几个年龄段的农业女性和非农户女性未婚人口所占比重,都非常显著地表现着婚龄期未婚百分比的上升趋势。无疑,城市和农村人们的初婚周岁年龄大大地推迟了。其结果是生育率的下降。

四是社会经济的变化使人们思想活动多样化,价值取向也多样化。每个人都有自己的追求,双方择偶要求提高,加上性别比例失衡,致使现代婚姻困难;结婚成本提高,同居增多,晚婚增多;结婚后离婚率升高,婚姻关系不稳定。根据《中国统计年鉴(2006)》显示,从1992年~2005年结婚登记对数从957.5万对下降到823.1万对,同时,居民结婚登记初婚人数1992~2005年间净下降了约350万人。结婚登记对数的下降和初婚人数的减少都预示着这样一个趋势——中国未来的年度生育率会降低。伴随初婚人数的减少,中国的“离婚对数”却在迅速增加。1985年的“离婚对数”只有45.8万对,在2005年达到了178.5万对。中国婚姻状况的剪刀差——“结婚对数的下降”与“离婚对数的上升”说明,人们的婚姻与家庭生活越来越不稳定了。如此脆弱的婚姻关系怎能使一些夫妇愿意生孩子。

五是不婚、不育、不孕者增多。当前,受环境变化的影响、都市生活方式的改变、生理心理压力加大、节奏加快,妇女受教育程度提高、职业结构的改变等,都对生育产生了一定的影响。我国已婚人群中不孕不育的比例达到了7%~10%,[3]不孕不育人数呈增长趋势。而国家计生委2000年生殖健康抽样调查显示不孕者达15%。

不婚方面:一些人为事业、为职位、为创造更好的条件一再推迟恋爱结婚,错过正常的婚恋



时期；高不成低不就找不到合适的对象；因残疾而择偶困难；也有不明原因而终身不婚的。不育方面：一些人或为新新人类、二人世界拒绝第三者（孩子）；或不愿意费尽心血为孩子；或双方都以事业为重；或对家庭生活没有信心；或因经济条件制约，工作不稳定缺乏安全感等，一些人成为潇洒走一回的“丁克”族。不孕方面：现代社会工作生活压力大，竞争激烈，各种环境污染，导致男性精子质量下降、女性月经失调造成排卵障碍。同时一些避孕节育措施也有可能造成继发性不孕。不孕有女性原因也有男性原因，与三四十年前相比，我国男性每毫升精液所含精子数量从1亿个左右降至目前的2000万到4000万个。[4]总体来说，不婚不孕不育是相当大的一个人口群体，并且涉及隐私，隐性者也较多，显然这也是影响生育水平的一个重要因素。

二、计划生育促使生育水平趋于更低

一是中国计划生育政策的实施。从上世纪80年代以来的政策都是以刻意降低生育率、压缩人口规模为目标的，政策是很严厉的，长时间内政策生育率在1.5以下。计划生育工作从宣传教育、编制人口计划、到具体工作的避孕节育、查环、查孕、征收社会抚养费等等，都是围绕控制计划外生育，实际操作则是以政策为准，即控制超出政策规定的生育。并且奖励不生育的丁克家庭，鼓励可以生育二孩的夫妇献二孩生育指标，极少关心大龄未婚未育者，明显表示希望生育水平比政策的规定更低。多年来只是关注各地生育率是否符合政策标准，从未关注过某地生育率是否过低的问题。在市场机制使人们生育意愿和生育率下降的时候，强有力的计划生育只会促使生育率更低于政策水平。

二是生殖健康和计划生育知识普及。当前，随着生殖健康和计划生育知识的普及，包括计生部门的免费服务和遍布大街小巷的成人用品服务店在事前预防、事后预防以及人工流产的补救措施方面一应俱全，使年轻人可以“大胆”地享受性生活，杜绝了几乎所有非意愿生育。

三是生育主体的缺失。由于固有的原因，中国的出生性别比，自20世纪80年代中期以来，就伴随着计划生育政策的严格执行而迅速攀升。2000年第五次人口普查公布的婴儿出生性别比为116:100。2007年，国家统计局第一次在《国民经济和社会发展统计公报》中公布了2006年中国人口的出生性别比为119.25:100。女性是生育的主体，女性缺失是生育主体的缺失，必然更加快人口萎缩。现在预测2020~2040年将缺少3000万女性。[5]有些地区农村男性难以找到配偶。如媒体上曾报道的贵州省贵阳市牌坊村，2249人、有282条光棍，性别比是134.7。[6]女性缺失不仅造成严重的婚姻“性别挤压”，以及相关的教育、就业等“性别挤压”，更会引发严重的社会秩序和家庭伦理问题，比如单身未婚者的生理心理健康问题、性犯罪、非婚生育与私生子问题、独身者养老、社会稳定问题。而且将使出生人口减少、加快人口萎缩。

三、低生育水平稳中有降，将是未来生育水平变动的趋势

在稳定现行生育政策，没有任何双向调控措施的情况下，中国人口生育率一定会低于政策规定的水平。

低生育水平是一个比较宽泛的概念，如果以更替水平（TFR约为2.1或在其上下有微小波动）为标准，低于更替水平都是低生育水平。

中国目前生育水平的估计存在一些分歧。有关部门综合教育部、卫生部、统计局等部门的统计，认为总和生育率为1.8。按2000年人口普查数据总和生育率只有1.22，[7]国家计生委根据自己的观察和分析，考虑到各地计划外生育的情况和各种瞒报漏报的可能，调整到1.8。如果总体估计采用两个极端的中间值，约为1.5左右，再考虑性别比例失衡，从人口再生产角度看，比这个1.5还要减少一些，中国人口总和生育率无疑已属于超低生育水平。

从长远看，快速形成的持续的低生育水平都会缩小人口规模，但不同的低生育率，人口规模缩小的速度和对人口结构的影响是不同的。更替水平或接近更替水平的低生育率，人口规模稳定或很缓慢地下降或上升，人口结构相对合理；较低生育率，人口规模快速下降，人口结



构出现问题；超低生育率，人口规模急剧萎缩，人口结构出现扭曲；极低生育率，人口规模剧烈萎缩，人口结构严重扭曲。这与自然的长期缓慢形成的低生育率是不同的。

从形式上看，生育率转变是由高出生率转向低出生率，但实质上是现代化进程中农业社会的多育文化向工业社会少育文化的变迁，是生育价值观念的转变。西方发达国家的经验和现实告诉我们，一旦完成了生育率实质性转变，生育率水平的逆转（即从低水平转向高水平）是不可能的。这也就是为什么西方发达国家虽然在积极推行鼓励人口生育的政策但却毫无效果。

如今我国的城市特别是大城市和一些农村发达地区生育率水平极低，总和生育率甚至不到1，如北京，2005年育龄妇女总和生育率为0.68；[8]上海2007年户籍人口自然增长率是负0.10‰，妇女总和生育率是0.95。[9]这些地区不仅抚养孩子的成本高而且生育观念也基本完成了转变。可以想象，随着城市、农村婚龄的提高、丁克家庭的出现和终身不婚不孕的人群增多，延缓生育率急速下降将成为不可能。事实上即便是现在，在城市和一些发达的农村地区鼓励生育二胎，也不可能回升到二胎。

当人们的生育意愿比较高的时候，制定和执行低生育政策，通常会被超越。上世纪80年代初，农村人一般想生3~4个孩子，在严格的计生政策（1.5）下生育率仍达2.7。当人们的生育意愿比较低的时候，生育行为通常会比政策规定的低，上世纪90年代后农村人的生育意愿已经降低，只要一到两个孩子，仍坚持原来的政策，生育率降到了1.5以下。

四、理性的思考

随着当前我国改革开放的步伐加快，社会变迁将是巨大的，而这一切对人口发展的影响也是难以估量的，特别是对个人生育观念、生育行为的影响。那种以为可以随时随地用计划生育来调节人口的生育意愿、生育行为的认识，事实上既是对政策科学的认识不足，也是主观意志的表现。

以前，认为“少生就是一切”，我们过分重视和强调了人口增长的挑战性，却严重忽视了“过犹不及”的古训，严重低估了迫使生育率快速下降的做法同样有着巨大的风险。从大的方面来讲，生育率过高或过低都不利于社会的可持续发展，也不符合科学发展观的要求；若就人口论人口，极低生育率也不利于形成合理的人口结构和布局。其实人口问题具有极其重要的相对性和变异性，人口问题的本质是经济社会特别是人的发展问题，生育问题的解决不能毕其功于一役。

基于社会经济发展和计划生育使生育率趋于低下，在持续的超低生育率作用下，人口结构扭曲已经出现，并将日趋严重。因此，继续实行压缩人口规模的战略不可持续。同时，在生育率观念还没有彻底转变之前，适当地放松行政措施，使调节生育水平的计划生育有效发挥作用是非常重要的，否则调控生育水平的计划生育政策将失去意义。

同样，问题的复杂性更在于，严控人口增长与优化人口结构、降低出生性别比相互冲突，这三个目标不可能同时实现。如果政策定位于严格控制人口数量，将不得不付出人口快速老化的代价。而要保证适当的人口结构、正常的出生性别比，就意味着人口发展战略目标必须是多元化的，需要综合考虑各种制约因素后审慎决策。

[参考文献]

[1]总和生育率，是粗略反映育龄妇女一生平均生育子女数的指标。其值约为2.2。是我国近期及未来相当一段历史时期内的更替生育水平

[2]蒋正华 社会经济因素对中国生育率的影响[J] 《人口研究》 1986(3)

[3][4]姜燕、王瑜明：生活压力加大 我国已婚人群不孕不育者增多[N] 新民晚报 2007-04-20
<http://news.sohu.com/20070420/n249581294.shtml>

[5]2007年1月11日公布的我国首部《国家人口发展战略研究报告》



- [6]何海宁:贵州牌坊村 282 条光棍心灵史: 我需要一个女人[N] 南方周末 2007-08-16
- [7]常红晓 :未富身先老 中国人口政策来到十字路口[J] 《财经》 2005 年
- [8] 北 京 女 性 平 均 生 育 年 龄 近 29 岁 [N] :2007-01-12 http://www.beijingdaily.com.cn/jryw/200701/t20070112_151643.htm
- [9] 独 生 子 女 超 过 1 亿 人 人 口 增 长 速 度 得 到 有 效 控 制 [N] 文 汇 报 2008-07-08 <http://edu.qianlong.com/34001/2008/07/08/3002@4529375.htm>

