

21 世纪稳定低生育率的战略和政策

江亦曼 姚宗桥

【提要】 本文认为中国人口转变已经基本完成,但不是传统意义上的转变,是不彻底的、暂时的动态平衡。本文提出了判断人口转变完成的四个标准,指出稳定低生育率是一项战略任务,是解决其他问题的基本前提。本文对中国目前人口控制状态做了基本判断,并提出了建立稳定低生育率战略的政策体系。

【作者】 江亦曼 国家计划生育委员会政策法规司,司长;姚宗桥 国家计划生育委员会政策法规司政策研究处,处长。

70年代以来,在计划生育战略的推动下,中国的人口发展经历了重要的历史性的人口转变,为改革开放和社会经济发展创造了必要的条件。21世纪,中国将在社会主义市场经济制度下,全面推进人口与社会、经济、资源、环境协调发展和可持续发展。回顾30年来,中国人口与计划生育的既定目标已经基本实现,但是,人口问题并没有因此而彻底解决。在人口总量仍然持续增长的同时,人口结构的问题显现出来。而且结构问题与社会经济政策的冲突也日益明显。

一、中国人口转变基本完成,但不是传统意义上的转变

人口转变是人口发展的一个历史阶段的产物。通常,我们可以根据两个标准判定人口转变是否完成:一是生育率水平是否降到更替水平以下;二是人口出生时的平均预期寿命是否达到或高于规定的老年人口老龄下限,即65岁。中国生育率的转变从70年代初开始,到90年代末,总和生育率已经降到更替水平以下。80年代末中国人口就已经完成了死亡率的转变。在死亡率和生育率转变的共同作用下,人口的自然增长率经历了由高到低的变化过程,从50年代的20%提高到60年代的25%以上,70年代中期降到20%以下,1998年已降到10%以下。因此,我们得出明确的结论:中国人口转变过程在20世纪90年代已经完成,并开始步入后人口转变时期。

必须指出,判断人口转变是否完成还有第三个标准,即生育率是否达到了低水平上的静态平衡。在中国,低生育率在相当大的程度上是在国家生育控制政策的干预下实现的,是一种政策外在压力与群众生育意愿内的压力在当前社会、经济环境下形成的暂时平衡状态。这是不稳定状态,生育率极不稳定,低生育率反弹的可能性依然存在。判断人口转变是否完成还有第四个标准,即地区之间是否同质。中国计划生育工作在地区之间发展不平衡,一些地区已经出现负增长,而一些地区出生率还比较高。这种不平衡在一定情况下会导致总体出生率的不稳定,甚至影响到其他地区。因此,中国的人口转变不是经典意义上的转变,是不彻底的人口转变。我们追求的目标是稳定的人口转变。

二、未来中国人口发展战略

未来中国人口发展战略关系全局和长远,决定未来我们的政策和行动走向。稳定低生育率仍然是一项艰巨的战略任务,是解决其他问题的一个基本前提。为此,2000年3月,中共中央、国务院下发了《关于加强人口与计划生育工作,稳定低生育水平的决定》。因此,至少在21世纪前半叶,稳定低生育率是中国人口与计划生育事业的战略和政策走向。

（一）人口发展战略目标

世纪之交,中国的计划生育工作进入了一个新的发展时期。1998年,国家计生委根据党的“十五”大精神,提出了从20世纪末到21世纪中叶中国人口与计划生育工作的奋斗目标,并得到了中央的原则同意。这一战略目标是:2000年,总人口控制在13亿以内,计划生育工作要基本实现“三为主”并逐步实现“两个转变”;2010年,总人口控制在14亿以内,计划生育工作要在全中国基本实现“两个转变”。到21世纪中叶,中国人口总量在达到峰值(约16亿)后缓慢下降。

根据“中国未来人口发展与生育政策研究”课题组预测,在现行生育政策基础上,允许双方为独生子女的夫妇生育二孩,到2010年,中国人口规模将可能达到13.8亿人,大约在2040年前后,人口将达到峰值规模15.5亿,此后,人口规模开始缓慢减少,到2050年减少到15.2亿。基于这一预测结果,我们认为,上述人口发展战略目标是完全可以实现的。

（二）中国目前人口控制状态的判断

中国目前的较低生育水平是三个相互作用、相互制约的主要因素综合作用的结果。一是严格的生育政策及其实施的外在压力,作用方向是压缩生育率。二是群众生育意愿的内在压力,作用方向是提高生育率。三是环境的作用力,对外在压力和内在压力起调节作用,增加环境的作用力,有利于增加外在压力或者是减轻政策的负荷;减小环境的作用力压力,易造成内在压力的膨胀,加大政策的负荷。中国目前的低生育水平是三个力的暂时平衡,任何一个作用力的变化都会打破现有的平衡。而打破平衡的方式又有两种:稳步渐进地打破平衡,实现良性运行;或者激烈地打破平衡,造成混乱。我们应该选择前一种方式,即稳定局面,实现渐变。因此,必须从三个方面去努力:一是稳定政策及其实施的过程,稳定外在压力;二是降低生育意愿,减轻内在压力;三是优化环境,增强环境的作用力,良性调节内外压力。

（三）稳定低生育率是一个较长时期的战略

要实现既定的人口控制目标,必须坚持计划生育这一基本国策,实施以稳定低生育水平为重点的战略。在社会经济发展和人口变动的新形势下,实施稳定低生育水平战略的难度比过去降低生育水平、控制人口过快增长的难度更大,对此,我们要有清醒的认识和充分的准备。

1. 以人为本,缓解内在压力。执行计划生育政策的根本目的是促进可持续发展,提高人民群众的生活水平和质量。提高生活质量的途径在国家和个人是不同的:国家从长期发展战略出发,降低生育数量;个人则想多生育子女,尤其是生育男孩。虽然后者面临巨大的压力,付出很大的代价,而且未必是效益最大的,但群众认为是合算的。因此,提高人民的生活质量和生活水平,既是长期的目标,又是近期的任务,不仅要在控制人口增长之后,由社会经济发展自然而然的实现,而且要在人口控制的实施中潜移默化地加进这些因素。在新的历史发展阶段,应该“以人为本”,建立计划生育工作的新思路、新机制、新方法。改变某些地方或某些政策规定中的“以数为本”、“以官为本”的倾向,改变单纯追求人口数量控制目标的思路,把控制人口数量同提高出生人口的质量,改善生殖健康水平,帮助群众发展生产,改善人民的生活水平相结合。强调科学的、综合的决策。

2. 制度创新,稳定外在压力。必须稳定生育政策,强化领导,强化管理,改进服务,提高效率。在新的环境和条件下,必须坚持制度创新,实现工作思路和工作方法的“两个转变”,以保证发展战略的顺利实施。这就要求国家在法律层次、政策层次、工作层次上,形成一个统一的、协调的、高效的、有利于实现稳定低生育率战略目标的制度和政策体系。同时要加强计划生育立法,确立计划生育的基本国策地位。

3. 优化环境,调节内在和外在压力。必须强化宣传教育,强化利益导向,使环境有利于外在压力的稳定和内在压力的减弱,实现生育意愿内在压力的自然缩减,减轻政策的负荷,从而最终使外在压力自然失去存在的必然性。在这方面,社会保障制度的建立,教育制度和个人收入分配制度的改革,城市化和农村发展政策的制定应作为优先领域。

4. 建立地区间平衡机制,维持总体的平稳。稳定低生育率的重点应及时转向西部地区,特别是贫困地区和少数民族地区。西部有的地区计划生育工作仍在努力爬坡,生育水平相对较高,还存在一定数量的计划外生育,降低这里的生育率不仅有可能,也更有必要。在西部大开发战略中,要坚持政策稳定,继续降低生育水平,并巩固成果。基于这些地区面临的困难,应健全投入机制,加强对这些地区的财力投入,提高资金使用效率;加强人员培训,特别是技术服务人员的培训;实行对口支援等。

三、稳定低生育率战略的政策体系

未来中国面临的人口问题和挑战主要来自三个基本方面:一是人口规模的继续增长和结构的迅速变动;二是实现21世纪上半叶的人口发展战略目标的需求;三是中国正在经历的社会经济巨大而深刻的变革。人口问题的解决和人口发展战略目标的实现不仅有赖于社会和经济的发展,而且有赖于各项政策的整合作用。由于未来一个时期内中国人口发展战略的重点是稳定低生育水平,这就需要创建一个有利于实现这一战略的社会、经济条件和政策支持体系。

(一) 完善现行计划生育政策

重申现行生育政策不变,但要充分认识并处理好地方计划生育条例某些规定所起的“政策微调”作用。目前,全国有27个省、市、自治区的计划生育条例中允许夫妇双方(或一方)为独生子女的家庭生育两个孩子,7个省计划生育条例允许农村地区夫妇一方为独生子女的家庭生育两个孩子。尽管这是现行生育政策的应有之义,但是在过去的20多年里,由于独生子女夫妇极少,实际上这一规定没有产生大的影响。据测算,2005年起,独生子女夫妇的比重在全国城乡自东向西逐渐增加。上述规定的实施,将在一定程度上提高二孩生育的比重,这实际上起到了政策微调的作用。研究认为,在这种情况下,稳定低生育水平、实现2010年人口控制的目标是可以实现的。问题是,目前不仅许多群众不了解这一规定,而且一些计划生育干部对此也没有足够的认识。这就可能使一部分可以生二孩的夫妇在不知情的情况下推迟生育,造成生育堆积。应适时、适当地宣传和解释这一规定,解除干部的思想顾虑,合理安排独生子女夫妇生育二孩,确保政策微调平稳实施。这对于群众完整准确的理解现行的生育政策,减轻特殊人群的局部压力,缓解内在压力具有特殊重要的意义。

(二) 完善工作机制和管理体制

计划生育工作的改革首先应从管理和考核制度上进行大胆的尝试和创新。随着以群众需求为中心的计划生育和生殖保健优质服务工程在全国的开展,计划生育的管理应该重心下移,眼睛向下,积极推进村民自治,加强社区服务网络建设,建立以满足个人和社区(乡村)需求为目标的管理和考核评估体系,同时也能完成人口控制的宏观目标。在管理和考核评估的改革创新中,应遵循国家计生委优质服务试点工作采用的“先点后面、先易后难、先立后破、先实后虚”等原则,鼓励各省、市、自治区组织试点,勇于探索,适时总结经验,加以推广。

(三) 建立稳定低生育率的政策保障机制

要充分发挥社会养老保险制度的保障、社会转移支付和储蓄的功能,应在中国农村地区建立专门的社会养老保险制度,国家应该在农业和农村的税、费中拨付一定比例的资金用于建立农村社会养老保险基金。建议建立专门的计划生育基金,国家在财政、金融、税收和投资领域方面制定特殊优惠政策,保证基金的保值、增值,保障农村独生子女父母和双女父母的养老水平。

(四) 建立完善的计划生育法律制度

加快立法步伐,尽快制定和颁布《人口与计划生育法》,改变计划生育基本国策没有法律支持的局面。同时,还要关注其他缺位法律(如社会保障法)的制定和已经颁布实施的相关法律(如婚姻法、收养法、母婴保健法、老年人权益保障法)与《人口与计划生育法》的协调,以构建一个全面支持中国人口与计划生育事业发展的法律体系。

(本文责任编辑:朱 犁)