

香港傳真

中信泰富政治暨經濟研究部
中國稅務雜誌社綜合研究組

No. 2008-23

2008年3月5日

關於生育政策調整的若干認識問題

南京大學社會學系 陳友華¹

自推行計劃生育以來，中國人口數量控制取得了令世人矚目的鉅大成就。² 然而，硬幣也有另外一面，在實行嚴厲生育政策已長達四分之一世紀之久，並早在 20 世紀 90 年代初就進入低生育水平時代的今天，中國人口的結構性矛盾不僅日益突出，問題的複雜性更在於嚴格控制人口增長與優化人口結構、降低出生性別比相互衝突，這三個目標不可能同時實現。如果政策定位於嚴格控制人口數量，將不得不付出人口快速老齡化與加劇出生性別比例失調的代價。³ 中

¹ 本文為國家社會科學基金項目“生育政策的完善與平穩過渡”（項目批准號：07BRK011）與南京大學“985 工程”二期項目“全球視野中的中國人口與發展”的部分研究成果。

² 楊魁孚、陳勝利、魏津生編：《中國計劃生育效應與投入》，人民出版社 2000 年。

³ 陳友華：〈關於出生性別比的幾個問題——以廣東省為例〉，《中國人口科學》2006 年第 1 期。

國人口正處在又一個十字路口，其人口發展戰略因此而面臨新的考驗和抉擇。現行生育政策是否應該調整、何時調整以及如何調整，正日漸成為學界討論的熱點。

我們注意到，人們對未來生育政策的走向存在兩種截然不同的觀點：一種以學界為主體的觀點認為生育政策應該放寬；另一種以官方為主體的看法是要維持現行生育政策的穩定不變。這裡不禁要追問的是：人們為什麼會在未來生育政策的走向上出現如此大的分歧？這些分歧主要體現在哪些方面？雙方爭執的焦點究竟在哪裡？各自的理由究竟是什麼？這些理由充分嗎？等等。

畢竟，我們曾經在人口控制問題上犯過嚴重的錯誤，因而對生育政策調整的討論自然格外引人注目，更何況中國人口發展形勢已經不容許我們在人口控制問題上再有任何的閃失，因為生育政策調整是事關中國人口、經濟與社會可持續發展的重大問題。筆者認為：這種爭論對於幫助我們認清中國目前所面臨的人口形勢，加深對人口發展規律性及其相關問題的認識是大有裨益的。本文將堅持穩定現行生育政策不變一方的理由進行了系統的梳理，在此基礎上逐條分析這些理由的充分性與合理性。並希望更多的人加入到對中國生育政策調整問題的研究與討論之中，以期將對中國現行生育政策調整問題的研究引向深入。

一、生育政策調整與生育率反彈⁴

不穩定是中國低生育率的一大顯著特點。目前，群眾的生育願望與現行的生育政策之間仍存在一定的距離，如果調整生育政策，會導致生育率的反彈。這也成為反對生育政策調整的最大理由。實際上，在人們的生育觀念和生育行為還沒有穩固之前，因政策調整而導致的生育率反彈是不可避免的。

⁴ 本文指稱的生育政策調整特指生育政策的適度放寬。

然而，我們也應該注意到：一方面，在未來一段時間內維持現行生育政策不變與穩定低生育水平兩者是很難同時出現的；⁵ 另一方面，生育政策調整將導致生育率的反彈，而這也恰恰說明群眾的生育觀念與生育行為還沒有完全固化，生育率還沒有失去彈性，政策因素對人們生育觀念與生育行為的影響還存在，通過政策調整來對人們的生育行為進行人為干預還有餘地，這恰好說明生育政策調整一定要選擇在生育率還沒有失去彈性之時進行。試想，如果生育率失去彈性，這表明人們的生育觀念與生育行為已經固化，此時，政策因素已經對人們的生育行為失去影響力或者影響式微，正如同眼下在歐洲與東亞國家和地區所看到的情形，⁶ 此時的生育政策調整又有多少實際意義呢？⁷ 因此，從這一意義上來講，正是由於中國生育率還富有彈性，生育政策的調整還能對人們的生育行為產生影響的時候，調整生育政策才有可能達到調節生育水平的效果。而且生育率彈性越強（或者說生育水平越不穩定），政策性因素對生育率的影響也就越大，給生育政策調整所留下的空間或者說迴旋餘地也越大。反之亦然。

從這裡應該注意到，生育政策的調整有一個時機選擇問題，生育政策究竟是否需要調整取決於很多因素，並不是說生育率還富有彈性時都必須進行生育政策的調整，但是，生育政策的調整必須選擇在生育率還富有彈性之時。

目前僅有部分人享有政策所賦予的二孩生育“特權”，然而，即

⁵ 陳友華：〈穩定低生育水平：經驗觀察與理論思考〉，《中國人口科學》2005年增刊。

⁶ 韓國1996年對生育政策進行調整，取消生育限制，最後發展到現在的鼓勵生育，但不因為生育政策的改變，韓國的生育率就像人們所希望的那樣止跌回昇，而是延續以往持續下降的趨勢。這表明韓國在1996年取消生育限制時生育率已經失去彈性，外在的人為刺激（生育政策調整）已經對其不起作用或者作用十分有限。這表明生育率有其自身的發展變化規律，並不完全取決於生育政策的具體規定，更不取決於人們的主觀願望。新加坡、中國的臺灣與香港等也概莫能外。

⁷ 王金營：〈再認識人口發展與社會經濟發展的規律〉，《市場與人口分析》2006年第1期。

便在此情況下，仍有越來越多的夫婦主動放棄政策所賦予的這一生育“特權”，甚至在大城市連一個孩子都不想生的夫婦對數與所佔比例也在逐漸增加，致使上海等大城市與蘇南等東部沿海地區出現了違法生育的數量遠不足以抵消主動放棄生育的數量，同時因不孕症的增加，以至於出現實際生育率低於、甚至遠低於政策生育率的情形，這充分說明這些地區的生育率正逐漸失去彈性，政策性因素對上述地區婦女生育率的影響正逐漸衰微。這也預示著歷史留給這些地區的通過政策調整來對人們的生育行為進行有效干預的時間已經不多了。從這一點上來講，中國部分區域的生育政策調整已經不再是是否需要調整的問題，而是如何調整，並迅速做出調整決策的時候了。

二、允許生兩個，就會生三個？

中國在 20 世紀 70 年代末生育率就下降至略高於更替水平，而這是在推行“晚、稀、少”政策基礎上實現的。這充分表明：實行較為寬鬆的生育政策也能達到很好的效果。從 1980 年開始推行獨生子女政策，但生育率並沒有因此而下降。這表明在 1980 年以後的一段時間內，生育兩個孩子是中國大多數育齡夫婦的生育數量底線，生育率有其自身發展變化的規律，並不完全取決於生育政策的具體規定。在 1980 年以後的一段時間內，當政策規定一對夫婦只能生育一個孩子時，大多數夫婦還是生育了兩個孩子。也許正是從這裡人們演繹出如下推斷：允許群眾生育 n 個孩子，群眾就會生育 $n+1$ 個孩子（ $n=1, 2, \dots$ ）。基於這樣的思維邏輯，部分人對將現行生育政策逐步調整到一對夫婦生育兩個孩子持反對態度，認為這將導致多孩生育的失控。

情況果真如此嗎？20 世紀 70 年代末所達到的生育水平，以及山西翼城、河北承德、甘肅酒泉、湖北恩施的“二孩”政策試點結果均表明：當政策允許一對夫婦生育兩個孩子時，絕大多數夫婦並沒有因此而生育三個孩子，更重要的是二孩政策的推行非但沒有使這些地區的

生育率明顯高於周邊地區，同時也不妨礙這些地區較早實現低生育水平。從這裡可以看到：人們原先擔心的“允許生兩個，就會生三個”的情形並未出現。更何況改革開放以來中國經濟的快速增長與廣泛的社會變遷，群眾的思想觀念、其中包括生育觀念已經發生了根本性的變化。今天實行計劃生育時所處的社會經濟環境已非 20 世紀 80 年代以前可比。20 世紀 70 年代末在“晚、稀、少”生育政策下婦女生育率就下降至更替水平附近，現在生育政策逐漸調整到“一對夫婦可以生育兩個孩子”，⁸ 究竟還有多少人願意生二孩與多孩？今天的婦女還願意比 20 年前、甚至十年前的婦女生育更多的孩子嗎？生育率還可能回昇至更替水平之上嗎？對此，我們還有什麼可以擔心的呢？

三、源於生育政策調整的生育率回昇 是否會超出可承受的範圍？

對現行生育政策的調整會導致生育率的回昇。回昇本身並不足慮，足慮的是回昇的幅度究竟有多大？是否在可承受的範圍之內？⁹ 如果因政策調整而導致生育率回昇的幅度在可承受範圍之內，則這種調整就是可行的，也是必須的（這意味著有更多的夫婦可以生育二個孩子，從而滿足了其生育二個孩子的願望，這本身就是“以人為本”思想在計劃生育領域的具體體現）。至於源於生育政策調整而導致生育率反彈的可承受範圍，筆者認為出生率不宜超過適度出生率（ $1/e_0$ ）¹⁰ 的 20%，也即 $CBR \leq 1.2/e_0$ （ e_0 為出生時平均預期壽命，

⁸ 一對夫婦可以生育兩個孩子的政策要比 20 世紀 70 年代推行的“晚、稀、少”生育政策緊一些。

⁹ 受技術與認識水平等的限制，雖然中國人口的可承受範圍受到許多客觀因素的影響，但不可否認目前學界研究所得出的中國人口可承受範圍不僅更多帶有主觀的成份，而且結果本身的科學性也是非常值得懷疑的。

¹⁰ 某一人口的可承受出生率就是，在該人口所達到的平均預期壽命條件下人口達到靜止狀態時的出生率。我們也可以將此理解為更替生育水平所對應的出生率。

CBR為出生率)。在目前的死亡率水平下，只要出生率不超過 16.5‰，就是可以接受的。

實際上，生育率回昇的幅度取決於生育政策的調整方案。我們可以在眾多的生育政策調整方案中選擇至少一種調整方案，使得在該調整方案下的生育率回昇幅度嚴格限定在可承受的範圍之內。因而以政策調整將導致生育率回昇的幅度超過可承受範圍而反對進行生育政策調整的理由是不充分的。

筆者認為，中國生育政策的調整宜採取漸進的方式進行。具體可分四步走：第一步，實行趨向農村的城鄉一體化的生育政策，同時允許夫妻一方為獨生子女的可以生育二個孩子（以下簡稱生育政策第一步調整方案），此外，考慮到夫妻感情的維繫、家庭的穩定與和諧，允許重組家庭（再婚家庭）至少生育一個屬於該對夫婦的孩子，而不管在重組家庭前夫婦雙方先前各自生育孩子的數量與性別。第二步，普遍允許一對夫婦生育兩個孩子。第三步，不再對夫婦生育設定數量上的限制。第四步，鼓勵政策（筆者堅信中國遲早會重演歐洲和東亞等國家和地區今天生育政策的歷史）。我們現在要邁出的僅僅是第一步，生育率因此而回昇的幅度是十分有限的，完全在可承受的範圍之內。以江蘇為例，據筆者嚴格的數學推算，因第一步生育政策調整方案而使江蘇婦女生育率因此而回昇的幅度不超過 0.25，完全在可承受的範圍內。這是因為：一是江蘇的持續超低生育率（ $TFR \leq 1.5$ ）已持續十多年；二是這一調整方案僅涉及城鎮居民（江蘇現行生育政策規定農村夫婦一方為獨生子女的可生育兩個孩子），而城鎮居民文化素質相對較高，生育觀念更接近於現代，生育數量意願已大為降低；三是養育孩子成本急劇增加，而收益顯著下降，人們的生育數量意願因此而被極大地抑制。在多數人希望生育兩個孩子的同時，放棄照顧生育二孩、甚至終生不想生育的夫婦對數與所佔比例逐年增加。例如，江蘇省江陰市生育意願調查表明：農民中明確表示自願放棄照顧生育二孩者佔符合照顧再生

育者的比例已經高達 47%。江蘇省太倉市符合生育二孩夫婦中大約只有 10% 實際生育了第二個孩子，致使太倉市持續十多年的戶籍人口自然負增長的速度越來越快。另據調查，目前浙江省已婚育齡婦女平均生育 1.33 個孩子，高達 44.90% 的人希望只要一個孩子，51.40% 的人想要兩個孩子，群眾婚育觀念發生了明顯的變化。¹¹

這裡要注意的是：生育率絕非越低越好，從可持續發展對人口發展的要求看，生育率長期維持在更替水平附近是最為合適的。鑒於中國的實際情況，在未來數十年的時間內，使中國的生育率維持在略低於更替水平（1.9 左右）是最為合適的。¹² 但從更長遠看，則要使中國婦女的生育率最終回昇至更替水平附近。

四、生育政策調整與出生人數堆積

人們對生育政策調整心存疑慮，不僅因為政策調整將導致生育率的回昇，更擔心政策調整會導致出生人數的堆積。應該說，這種擔心不無道理，也是在生育率還沒有失去彈性的情況下，任何生育政策調整都不可避免的問題。

現行生育政策的推行，使得全國城鄉累積了大約一億的獨生子女。¹³ 有人擔心，生育政策第一步調整方案的施行，會導致部分獨生子女家庭突然間獲得生育第二個孩子的權利，於是便紛紛生育，從而導致出生人數的堆積。堆積雖然不可避免，但筆者認為只要採取適當的措施，堆積情形不會很嚴重，因而這種擔心部分是多餘的。

首先，生育政策第一步調整方案的施行，就歷史“欠債”而言，

¹¹ 周麗蘋：〈關注生育政策與人口結構的聯動效應〉，《市場與人口分析》2006 年第 1 期。

¹² 陳友華：〈中國可持續發展人口條件綜論〉，《市場與人口分析》2006 年第 3 期。

¹³ 郭志剛：〈利用人口普查原始數據對獨生子女信息的估計〉，《市場與人口分析》2001 年第 1 期；宋健：〈中國農村獨生子女的數量與分佈〉，《中國人口科學》2006 年第 4 期。

僅涉及城鄉一億左右的獨生子女家庭，而與現存的二孩及以上家庭關係不大。

其次，生育政策第一步調整方案，也僅涉及不足半數的獨生子女家庭（一是獨生子女家庭中以男性獨生子女家庭居多；二是除特殊情況外，農村一男戶也不允許生育第二個孩子），粗略估計全國只有不足五千萬的獨生子女家庭因生育政策調整而獲得生育第二個孩子的權利。

再次，政策允許生育二孩與實際生育二孩是兩回事。因為獨生子女夫婦中那些本人或者孩子年齡較大者、經濟或工作上壓力較大者，以及出於其他原因，大多會主動放棄照顧生育二孩的權利。在影響人們生育意願與行為的政策性因素與非政策性因素（經濟發展與社會變遷）中，客觀上存在著前者的影響力逐漸減弱，而後者的影響力逐漸增強的趨勢。在城市，政策性因素早已不再是影響人們生育意願與行為的首要因素了，取而代之的是經濟的發展與社會的廣泛變遷。

第四，獨生子女家庭主要集中在城市和發達的農村地區，而這些地區群眾的生育觀念更接近現代，人口控制能力一般也較強，同時，獨生子女夫婦的生育數量意願本身就要比其他夫婦弱得多。因此，生育政策的第一步調整不會導致出生人數的失控。

第五，獨生子女自古有之，但作為一個群體出現大約是 1975 年以後的事。雖然在進入 21 世紀的 10~20 年時間內，每年進入婚育年齡的獨生子女數量逐年增多，但無論是絕對數、還是相對比例均不是很大，因此，不會因為夫婦一方為獨生子女的可以生育兩個孩子，而使得生育數量大幅度增加。

最後，可以通過某些方法，將以往累積的那部分可以生育二孩的婦女的生育時間盡可能地拉長，從而避免短時間內照顧生育二孩能量的集中釋放。這應該是能夠做到的。例如，給生育政策調整設置一過渡期。如生育政策調整初年，僅允許年滿 35 歲的符合照顧生育二孩者生育，然後每年降低兩歲。也可以將只有農村才有的照顧

再生育的條款，每年放開若干條，通過 3~5 年的時間，使生育政策逐步調整到位，從而實現城鄉生育政策的統一。相對於原有的生育政策，新的生育政策要寬鬆一些，雖然在過渡期內對生育年齡有所限制，但畢竟使部分群眾重新獲得了生育二孩的權利。群眾是通情達理的。筆者堅信，只要向群眾解釋清楚，做好宣傳工作，相信群眾是完全能夠接受的。

五、在生育水平未明瞭之前不應進行生育政策的調整？

中國婦女的生育率究竟有多高？這是一個從 1990 年以後一直都沒有搞清楚的問題。¹⁴ 官方認定中國目前的生育率在 1.8 左右，這實際上意味著如下兩點：一是 2000 年中國第五次全國人口普查漏報出生嬰兒三分之一左右，如果這是事實，從任何角度說 2000 年第五次全國人口普查都稱不上是一次成功的人口普查。二是農村的生育率在 2.0 以上。考慮到現階段農村的多孩生育比例較低，同時考慮到不孕症、放棄照顧再生育、丁克、單身等因素，農村 2.0 的生育率實際上意味著目前農村已婚夫婦仍在普遍生育兩個孩子，同時也意味著大約半數的農村家庭仍在超生，這似乎與今日中國農村的實際情況嚴重不符。因此，學界認為官方對目前生育水平是高估了，目前中國的實際生育水平應在 1.6 左右，更為重要的是中國的生育水平自 2000 年以來還是下降的。¹⁵

有學者認為：制定生育政策需要基礎性數據支撐，如果沒有相

¹⁴ 梁中堂：〈2000 年中國人口總量和婦女生育水平研究〉，《中國人口科學》2003 年第 6 期；郭志剛、張二力、顧寶昌、王豐：〈從政策生育率看中國生育政策的多樣性〉，《人口研究》2003 年第 5 期；郭志剛：〈對中國 1990 年代生育水平的研究與討論〉，《人口研究》2004 年第 2 期；于學軍：〈對 2000 年以來中國人口生育水平的判斷〉，《市場與人口分析》2005 年第 6 期。

¹⁵ 曾毅、李玲、顧寶昌、林毅夫主編：《21 世紀中國人口與經濟發展》，社會科學文獻出版社 2006 年，第 136 頁。

對準確的生育率調查數據，調整和完善生育政策將是“空中樓閣”。“從制定生育政策角度看，如果搞不清中國現行的生育水平有多高，人們就沒有資格去討論生育政策，國家也就無法制定新的生育政策，更談不上制定未來人口發展戰略”，“未來生育政策的走向必須建立在精確的現行生育水平的基礎之上”。

這裡牽涉到兩個問題：一是我們是否有可能在短期內將中國生育水平的謎底揭開？二是在謎底揭開之前，任何生育政策的調整是否都是不合適的？因而我們只能按兵不動，無所作為？

影響中國統計數據質量的文化、技術、政治、利益、體制等諸多主客觀因素不可能在短期內消失，或者說中國統計數據質量較差或很差正是上述這些因素建構起來的。為此有人甚至認為：“造假數，查出來，可能會有麻煩，但不造假數，即刻就會有麻煩！”寄希望於在短期內精確地弄清楚目前中國婦女的生育率究竟在什麼水平上是不現實的。即便後來認為是搞清楚了目前婦女的真實生育水平，那也不要以為是真實歷史的再現，而僅僅是歷史的重構。歷史從來都是不會再現的，歷史只能重構。更重要的是：生育政策的調整是有時效性的，如果等我們真正弄清楚目前中國婦女的真實生育水平，那也一定要花費較長的時間，此時生育政策調整的最佳時機早已錯過，並因此可能而鑄成大錯。

由此可見，一方面，生育政策的調整是有時效性的；另一方面，一時半會不可能將中國真實生育水平的謎底揭開。這兩者之間存在著矛盾。如何協調兩者間矛盾？筆者認為不能因為一時搞不清楚生育水平究竟有多高而反對生育政策的調整。

統計數據的準確性存在相對與絕對兩個標準。絕對準確的統計數據實際上是不存在的，我們所要求的統計數據準確也是相對而言的。雖然我們無法對中國目前的生育水平做出精確的判斷，因而我們說中國目前的生育水平究竟是多少仍然是一個謎，也許將是一個永遠也解不開的謎。然而，目前至少已達成如下三點共識：一是中國婦女生育

率於 1990 年代初降至更替水平以下；二是中國低生育水平還不穩定，且地區差異較大（中國生育率的地區差異有不斷縮小之勢）；三是上海等大城市和江蘇等東部沿海地區的生育率持續維持在超低水平已經有十多年甚至數十年之久。從上述三點來說，中國目前的生育率究竟是多少又不完全是一個謎，因為至少有部分是確定的。¹⁶

鑒於持續超低生育率給人類社會的生存與發展帶來的災難性後果，國際上普遍認為當生育率低於 1.5 時，國家就應及時採取措施促使生育率的回昇。同任何社會政策一樣，生育政策也存在一個是否適度與調整是否及時的問題，生育政策決非越嚴越好。因此，目前我們至少可以做的是要立即著手上海等大城市與江蘇等東部沿海持續超低生育水平地區的區域生育政策調整。¹⁷ 在筆者看來，上海等大城市與江蘇等東部沿海地區生育政策調整的最佳時機早已錯過。

六、第四次出生高峰與生育政策調整

另一種反對生育政策調整的理由是：中國正進入第四次出生高峰期，如果此時進行生育政策的調整，將導致出生人數的堆積。因此，主張在“十一五”期間（2006~2010 年）穩定現行生育政策不變。¹⁸ 這裡至少牽涉到如下四個問題：一是何為出生高峰？二是是否存在出生高峰與低谷的客觀判斷標準，即如何判斷一個人口是否進入出生

¹⁶ 顧寶昌先生在 2007 年上海的一個小型會議（由復旦大學彭希哲教授主辦）上對此做了很好的概括。他說：“一是沒有人認為中國人口越多越好；二是沒有人反對中國生育率保持在低生育水平上；三是沒有人提出來不要計劃生育，沒有人說現在就要全面公開允許生育兩個孩子；四是不管什麼管理模式，都有一個計劃生育工作往哪裡走的問題，計劃生育行政手段弱化是一種進步而不是退步；五是低生育率下的計劃生育工作的任務在變化；六是我們究竟能做些什麼事？”

¹⁷ 陳友華：〈近喜遠憂的持續超低生育率——以蘇州為例〉，《江蘇社會科學》2004 年第 4 期。

¹⁸ 薛湧：〈關於人口的思考：全球老齡化與中國的應對〉，《南方週末》2005 年 3 月 3 日。

高峰或低谷階段？三是建國後中國歷史上究竟出現過幾次出生高峰？是否真的如以往所普遍認為的那樣出現過三次出生高峰，並即將迎來第四次出生高峰？四是第四次出生高峰究竟從何而來？

關於出生高峰與低谷，可以從兩種不同的視角去理解：第一種視角，雖然究竟由誰首次提出出生高峰與低谷的概念，一時難以考證，然而，筆者認為最初對出生高峰與低谷的理解可能來源於人們對山峰與山谷的理解，並直接借用過來，進而提出了出生高峰與低谷的概念。人們通常所理解的出生高峰與低谷，都是在此意義上的。從這裡我們可以看到，出生高峰與低谷的概念是不準確的，僅停留在經驗層面，而缺少必要的理論支撐。第二種視角，將出生高峰與低谷看成是一個相對的概念，是相對於“標準人口”的出生人數（更準確地說是出生率，因為出生人數的多少與其背後的人口總量密切相關）而言，其出生人數（出生率）是太多了還是太少了（太高了還是太低了）。這裡有兩對概念必須搞清楚：一是高峰與峰頂，二是低谷與谷底。無論是從第一種視角還是從第二種視角出發來理解，出生高峰與低谷都不應理解為只是一個點，而應該理解為是一個區間，與此相對應的是出生高峰的峰頂與出生低谷的谷底則只能理解為是一個點，這就如同數學上的極值概念一樣。

對於第一種視角，山有高低、大小之分。不能因為山小而否定它也有高峰與低谷的事實。但需注意的是：高峰並不必然高於低谷。例如，喜馬拉雅山的谷底的海拔高度要比北京香山的峰頂高得多，但我們不能據此就否認只有喜馬拉雅山才有高峰與峰頂，而否認香山也有高峰與峰頂的事實。因此，對於出生高峰，決不能一概而論，也要具體問題具體分析。我們不能一提到出生高峰，就以為是“狼來了”。

對於第二種視角，會進一步牽涉到如下兩個問題：一是標準人口的選取；二是實際人口的出生率高出或低於標準人口出生率多少時，才能認為是進入出生高峰或低谷階段。正如同人們對低生育水平的理解一樣，人們對高（低）出生率的理解也是因時因地甚至因

人而異的。例如，在世界各國的出生率大多在 30‰以上時，20‰的出生率就已經被認為是低出生率了（以往認為的高低出生率的劃分標準就是 20‰）。然而，隨著越來越多的國家和地區的出生率下降至 20‰以下，甚至長期在 10‰左右徘徊時，20‰的出生率就被認為是高出生率。

按照合理人口性別年齡結構理論，¹⁹ 應該選取實際人口所對應的生命表人口作為分析研究出生高峰與低谷及其相關問題時的標準人口。按照靜止人口理論，生命表人口（一種靜止人口）所對應的出生率應該為 $1/e_0$ （ e_0 為出生時平均預期壽命）。筆者認為每一個人口都應有一個適度的出生率，這一適度的出生率應該是該人口所對應的生命表人口的出生率（ $1/e_0$ ）。需注意的是適度出生率不是一成不變的，而是隨著 e_0 的變化而變化的。當實際人口的出生率高出或低於 $1/e_0$ 較多時（這裡筆者暫時把這一界限確定為 20%），就應該認為是進入出生高峰或出生低谷階段。

以往一般認為建國後我國經歷了三次出生高峰。而這一結論僅僅是在直接觀察的基礎上經過歸納總結而得出的，經驗的或者主觀的色彩較濃，缺少必要的理論依據，因而不是十分令人信服的。現在的問題是：建國後我國是否真的經歷過三次出生高峰？並即將迎來第四次出生高峰？對此，有必要按照筆者前面所建立的方法對 1950~2050 年間中國人口出生率與出生時平均預期壽命的變動情況及未來發展趨勢重新進行必要的考察和推算（見表~1）。筆者驚訝地發現：一是建國後我國僅經歷了一次出生高峰，且這次出生高峰一直持續到 1995 年左右才得以結束，而不是通常人們所認為的經歷了三次出生高峰。二是建國後我國沒有經歷出生低谷。三是 2000~2020 年間，預期出生率距離適度出生率較近，而距離出生高峰的下限較遠。因此，目前人們認為的我國自 2006 年開始將迎來所謂

¹⁹ 陳友華：《中國和歐盟婚姻市場透視》，南京大學出版社 2004 年，第 14~16 頁。

的第四次出生高峰原來是人們“臆構”出來的，實際上它根本就不存在。四是大約自 2030 年前後，中國的出生率在出生低谷的上限附近徘徊，這意味著大約 2030 年後中國將逐漸步入出生低谷階段，屆時中國所面臨的將不再是出生率的過高或者是出生人口的過多，而是出生率過低或者是出生人數的嚴重不足（注意，這裡的考察時間是以五年為一個時間段，如果改成一年為一個考察時間段，則建國後中國第一次出生高峰曾經因 1959~1961 年經濟困難而中斷過）。

表~1：1950~2050 年中國人口的出生率與平均預期壽命（單位：‰，歲）

年份	出生率	平均預期壽命	適度出生率	出生高峰與低谷的判斷標準	
				低谷的上限	高峰的下限
1950~1955	43.8	40.8	24.5	19.6	29.4
1955~1960	36.1	44.6	22.4	17.9	26.9
1960~1965	38.0	49.5	20.2	16.2	24.2
1965~1970	36.6	59.6	16.8	13.4	20.1
1970~1975	28.6	63.2	15.8	12.7	19.0
1975~1980	21.5	65.3	15.3	12.3	18.4
1980~1985	20.4	66.6	15.0	12.0	18.0
1985~1990	22.1	67.1	14.9	11.9	17.9
1990~1995	18.3	68.1	14.7	11.7	17.6
1995~2000	16.0	69.7	14.3	11.5	17.2
2000~2005	13.6	71.5	14.0	11.2	16.8
2005~2010	13.2	72.6	13.8	11.0	16.5
2010~2015	13.5	73.3	13.6	10.9	16.4
2015~2020	12.9	73.8	13.6	10.8	16.3
2020~2025	11.6	74.4	13.4	10.8	16.1
2025~2030	10.7	75.3	13.3	10.6	15.9
2030~2035	10.4	76.2	13.1	10.5	15.7
2035~2040	10.6	77.1	13.0	10.4	15.6
2040~2045	10.5	78.0	12.8	10.3	15.4
2045~2050	10.2	78.7	12.7	10.2	15.2

Source : Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects : The 2004 Revision and World Urbanization Prospects : The 2003 Revision, <http://esa.un.org/unpp>。

關於第四次出生高峰究竟從何而來，以及究竟是誰首先提出第四次出生高峰的概念，一時難以考證。人們一般認為建國後我國先後經歷了三次出生高峰，筆者猜測，由於人口生產的週期性特點，

由中國的前三次出生高峰，人們自然會聯想到在前一次出生高峰開始出現後的大約 20 年時間後會出現下一次出生高峰。實際上，上一次的出生高峰是否必然會誘發下一次的出生高峰？兩者間是否存在必然的因果聯繫？答案是不確定的。出生高峰意味著出生人數和出生率較正常年份高得多，當出生高峰時期出生的人口陸續進入婚育行列時，由於育齡期人數較多，佔總人口的比例較大，意味著出生的人數很可能也較多。這裡需要注意的是：這僅僅是一種可能，這種可能能否變成現實，還取決於每位婦女生育的孩子數量的多少。因為出生人數的多少與出生率的高低，除了受育齡婦女人數的多少與在總人口中所佔比例的高低的影響外，另一個重要的決定性因素是每位婦女生育子女數量的多少。如果處在育齡期的婦女人數較多與佔總人口的比例較高，但是如果平均每位婦女生育的孩子數較少，這時人們所預期的出生高峰很可能就不會來臨。因此，從這裡可以看到：人們習慣於認為由上一次人口出生高峰推斷大約 20 年時間後會出現下一次出生高峰的結論並不總是成立的。

中國各地區人口的性別年齡結構、結婚的早晚與生育水平的高低等之間存在極大的差異，上述我們推斷在未來的半個世紀時間內在中國國家層面上的出生高峰不可能出現，但它並不排除在全國的少部分地區，由於受到特殊的人口性別年齡結構、結婚年齡與生育水平等因素的影響，而在未來的半個世紀時間內出現出生高峰的現象，恰恰相反，在未來的半個世紀時間內全國的少部分地區的出生高峰可能再一次出現。

七、區域生育政策調整是否會誘發連鎖反應？

基層對生育政策調整的另一個擔憂是：中國區域發展極不平衡，相互間攀比，使得一地的生育政策調整會誘發連鎖反應，從而導致生育的失控。客觀上講，這種擔心並非完全多餘。但筆者對此仍有不同的看法：

首先，區域間發展不平衡是永恆的，即使發達國家內部各區域發展水平之間仍存在較大的差距，以區域發展不平衡作為反對生育政策調整的理由是不充分的。（1）中國區域發展極不平衡是短時間內無法改變的客觀現實。如果等到全國所有省份的生育率都降至更替水平以下，²⁰ 方才進行生育政策的調整，那將意味著中國國家層面上的生育率將在目前官方認定的 1.8 的基礎上持續下降。而人口學常識告訴我們這對中國的可持續發展是極為不利的。（2）發展是最好的避孕藥，伴隨著社會經濟的發展，生育率、特別是欠發達地區的生育率都有進一步下降的內在動力，國家層面上的生育率極可能也因此而持續下降，從而使得中央提出的穩定低生育水平成為不可能。（3）正是上海等持續超低生育率地區率先進行的生育政策調整，促使了這部分地區生育率的適度回昇，從而平抑了其他地區生育率的下降，使國家層面上的低生育水平趨於穩定成為可能。（4）在歐美國家內部部分人群與部分族群中的生育率也較高（高於更替水平），儘管國家層面上的生育率早已降至更替水平以下。例如，美國的拉美裔新移民與歐洲新移民的生育率較高。這是否意味著這些歐美國家也要實行人口控制政策呢？在美國，正是這些拉美裔新移民的較高的生育率彌補了美國原居民、特別是白人生育率的不足，從而使美國的生育率不至於偏離更替生育水平過遠。在歐洲，由於新移民較高的生育率遠遠彌補不了原居民的過低的生育率，從而造成歐洲國家的生育率低於、甚至遠低於更替生育水平。儘管歐洲各國為提高本國婦女的生育率絞盡腦汁，並採取了許多措施，然而生育率在較低水平上持續下降的勢頭仍然沒有得到改變。

²⁰ 種種跡象表明：中國絕大多數地區的生育率已經下降至更替水平以下，其中包括青海等西部欠發達地區在內，即使西藏現在的生育率也下降至略高於更替水平。這裡要注意的是：更替水平所對應的生育率不是一個恒定的常數，而是隨著死亡率的下降而下降的，同時受到出生性別比的高低以及生育模式等因素的影響。在建國初期中國更替生育水平所對應的總和生育率大約在 4.0 左右，現在下降至 2.3 左右。人們常以為更替生育水平所對應的生育率是一個常數，並認定為 2.1 左右，實際上是有問題的。

其次，中國區域間生育水平上所存在的差異部分是由於中國現行的“城鄉二元”與“區域多元”的現行生育政策造成的，上海等持續超低生育率地區率先進行生育政策調整，可以縮小各區域生育政策與生育水平之間的差距。

再次，中國區域生育政策調整應該是先後有序的，生育政策調整必須率先從上海等持續超低生育率地區進行。因為這些地區人口控制較早，成效卓著，持續超低生育率已持續十多年甚至數十年的時間，人口過度控制的負效應正逐漸顯現出來（因為人口遷移，使得這種負效應部分被掩蓋起來）。因此，（1）這些地區生育政策調整的需求更為迫切，如果不調整，將會導致一系列嚴重的社會經濟後果。（2）這些地區群眾的生育觀念轉變最早，也最為徹底。上海等部分地區已實現了生育觀念由傳統向現代的根本性轉變，政策性因素對人們生育行為的影響已大為減弱，並降至次要地位，而社會經濟發展正成為影響人們生育行為的主導性與決定性的力量。（3）生育政策調整並非一步到位，而是分多步實施，我們現在要邁出的僅僅是第一步而已。（4）生育政策第一步調整方案主要涉及城鄉的少部分獨生子女家庭，而這些家庭主要集中在城鎮與較發達的農村地區。一方面，這些地區人口控制能力較強，另一方面，政策調整的結果僅僅使政策趨於公平與合理，獨生子女父母並沒有因此而享有任何特權，再者，政策調整的受惠主體是計劃生育戶，這些人已經為我國人口的數量控制作出了特殊的貢獻，甚至可以說是犧牲，生育政策調整，使計劃生育戶的子女優先獲得生育兩個孩子的權利，實際上是對他們的父輩作出犧牲的某種補償，從而實現代內不公的代際間補償。因此，只要向廣大群眾講清楚，群眾也一定會理解這一點的。（5）快速的經濟增長與廣泛的社會變遷，使得城鄉居民的婚育觀念發生了很大的、局部地區是帶有根本性的變化，即使政策允許，部分獨生子女夫婦、特別是城市獨生子女夫婦也會主動放棄生育二個孩子的權利。雖然生育政策調整也可能會重新喚起城鄉部分不符合生育政策規定的居民再生育的願望，然而在嚴厲的處罰面前大多會望而卻步，知難而退。（6）率先

進行生育政策調整的恰恰是我國社會經濟發展水平最高的地區，而這些地區人口控制的能力往往也是最強的。（7）率先進行生育政策調整的地區，其調整後的生育政策仍是很嚴的。

最後，對於那些後期調整地區來說：一是這些地區的現行生育政策往往比那些先期進行調整的地區來得寬鬆，即便較發達地區率先進行生育政策調整，其調整後的生育政策大多不會與未進行調整地區的生育政策之間存在過大的差異，而更多的則是在縮小原本存在的區域間在生育政策上的差異而已。“不患寡而患不均”是中華民族的性格特徵。因此，這種生育政策的調整不會對貧窮落後地區百姓的思想形成大的衝擊。二是貧窮落後地區的民衆目前大多生育兩個孩子，部分已超出了生育政策調整後所允許的範圍。因此，發達地區率先進行的生育政策調整雖然可能激起後進地區人們再生育的願望，然而，這種影響應該是十分有限的。三是不能過分迷信政策性因素的力量，要堅信“發展是最好的避孕藥”，要看到社會經濟發展的力量正逐步增強，伴隨著社會經濟的發展，即使貧窮落後地區，人們的生育觀念也已發生了極大的變化。我們對農村居民的認識不應該仍停留在以往那種傳統的靜止的刻板印象上，而應該根據農村居民的思想觀念的變化，適時地修正我們的思想認識。據筆者對青海等西部地區農村的調查，即使在西部最貧窮落後的農村地區，現在想生育第三個孩子的夫婦所佔比例已經很低，而且越來越低。

八、現行生育政策隱含有向一對夫婦生育兩個孩子自然過渡的性質，因而現行生育政策沒有調整的必要？

中國各地現行生育政策形成於 20 世紀 80 年代中期，後雖經多次修改，然而其主體部分未作任何實質性的改變。雖然各地現行生育政策對符合照顧再生育一個孩子的條件作出了具體而明確的規定。例如，目前全國有 27 個省、市、自治區的計劃生育條例規定夫婦雙方（或一方）為獨生子女的家庭可以生育兩個孩子，七個省計

劃生育條例允許在農村地區夫婦一方為獨生子女的家庭可以生育兩個孩子。²¹ 然而，由於中國歷史上的婦女生育率相對較高，現行生育政策推行初期的育齡夫婦，由於雙方各自的兄弟姐妹數量一般也較多，因而大約半數的農村夫婦²² 和絕大多數城鎮夫婦都不符合照顧再生育一個孩子的條件，照顧再生育的面相對較小。

但隨著生育率的下降，特別是推行計劃生育時期出生的人口陸續進入婚育行列，現行生育政策下符合照顧再生育一個孩子的夫婦對數及其所佔比例呈逐年上昇的趨勢，即在未來一段時間內現行生育政策規定下的政策生育率是穩步上昇的，這意味著在現行生育政策穩定不變情況下政策允許每對夫婦平均生育的孩子數量的逐漸增多，這實際上相當於生育政策的逐漸“放寬”。正是基於此，有人認為現行生育政策具有逐漸向一對夫婦生育兩個孩子平穩過渡的性質，因而認為對現行生育政策進行調整是沒有必要的。

上述說法似有一定道理，但仔細推敲，卻發現至少存在如下幾個問題：一是現行生育政策是建立在“城鄉二元”的戶籍制度基礎之上的，戶籍制度改革使現行生育政策失去了賴以生存的土壤。二是現行生育政策條件下不僅總有部分夫婦不符合生育兩個孩子的條件，而且在未來數十年時間內不符合生育兩個孩子條件的夫婦所佔比例還較大，在絕大部分農村地區情況更是如此。因此，現行生育政策下總有一部分夫婦不能自然過渡到可以生育兩個孩子。三是現行生育政策具有追求獨生子女及其家庭的內在邏輯。從國家宏觀層面上看，現行生育政策必然促使低生育率、甚至超低生育率的提前到來，從而形成倒金字塔形的人口結構。從家庭微觀層面考察，獨生子女家庭也是一種倒金字塔形的組織結構。而倒金字塔形的組織結構都是脆弱的、不穩定的、非常態的與不可持續的。從任何角度考察，獨生子女家庭都是脆弱不堪的，也是不可持續的，甚至是有嚴重的先天的結構性缺陷

²¹ 國家計劃生育委員會“中國未來人口發展與生育政策研究”課題組：〈中國未來人口發展與生育政策研究〉，《人口研究》2000年第3期。

²² 絕大多數省份規定農村一女戶可以生育第二個孩子。

的，正如北京大學人口研究所穆光宗所認為的“獨生子女家庭本質上是一個風險家庭”。家庭是社會的細胞，如果億萬個細胞都是有問題的，或者億萬個細胞都面臨高風險，相信我們的未來社會一定會出現大的問題，至少是處在高風險之中。四是群眾生育兩個孩子的要求應該是合情合理的，反倒是現行生育政策對群眾的要求過於苛刻，與“以人為本”、“執政為民”的理念之間出現某種背離。這實際上牽涉到一個價值取向問題。因此，筆者認為上述觀點也是值得商榷的。

九、是否應對生育政策調整問題進行公開的討論？

生育政策調整關係到大至整個中華民族、小到每一個家庭未來的興衰榮辱，因此，對生育政策調整問題進行公開的討論應該是很有必要的，因為如果沒有廣大幹部群眾的理解、支持、參與和配合，任何公共政策不可能取得預期的效果。相反，刻意迴避可能是沒有出路的，它極可能使我們重蹈歷史的覆轍。以往無論是研究者還是公共政策制定者們的主觀想像與技術主義代替調查研究，主觀決斷代替民意，精英意識過於強烈，而民主意識過於淡薄，結果是中國許多公共政策出現了嚴重失誤。

例如，從 1980 年極端的獨生子女政策的出臺到 1984 年前後生育政策的調整，我們既沒有進行認真的深入細緻的調查研究，廣泛地聽取民意，也沒有向幹部群眾做耐心細緻的說服動員工作，各種準備嚴重不足。以至於當時中央下指示要開小口子了，可是基層計劃生育幹部還沒有想通，因而造成工作上的被動，並帶來了許多問題。²³

再如，早在 1983 年我國第三次人口普查結果公佈之時，中國出生性別比例失調問題就已初露端倪，但遺憾的是我們似乎對此採取了刻意迴避的態度，錯過了治理出生性別比例失調的最佳時機，最終導致了今天誰也不願意看到的出生性別比例嚴重失調的後果。如果當初

²³ 曾毅、李玲、顧寶昌、林毅夫主編：《21 世紀中國人口與經濟發展》，第 139 頁。

能正視這一問題，並採取堅決有力的措施，出生性別比雖然仍將上昇，但筆者堅信出生性別比例決不至於失調到今天如此嚴重的地步。

目前對生育政策調整問題的研究與討論主要局限在學術層面與學者之間，更局限在私下或極小的公開場合與範圍，筆者認為這不利於將該項研究引向深入，政府主管部門應該對學者的研究與網絡上的討論作出積極的回應。當然，政府也有難言的苦衷，擔心對生育政策調整問題進行公開討論可能會給人們的思想造成極大的混亂，進而影響到目前的人口與計劃生育工作的正常開展。這種擔心不無道理，但筆者認為部分是不必要的，因為今天群眾的思想基礎、人口形勢與社會經濟發展水平與 20 年前、甚至十年前相比，已經發生了根本性的變化。如果我們對群眾沒有信心，這只能說明我們幾十年的思想宣傳教育工作的某種失敗。但我們看到幾十年的思想宣傳工作及其在轉變群眾的思想觀念上的作用是十分顯著的。

經常檢討公共政策的合理性，並適時地對公共政策做出必要的調整，這本身就是政府的一項常規性工作。我們身處一個風險社會，做任何事都存在著一定的風險，也存在著某種不確定性。政府的任何一項決策自然也是有風險的，沒有一個政府、也沒有一個政黨能做到決策全部正確。一個對人民高度負責的政府與一個優秀的政黨就在於尊重民意，根據客觀實際的變化，對不合時宜的公共政策適時地做出必要的調整。因此，筆者堅持認為，國家主管部門要組織專門力量，對此展開系列研究。與此同時，認真總結甘肅酒泉、河北承德、山西翼城、湖北恩施等農村二孩試點地區的經驗，並允許在部分地區擴大生育政策調整的試點範圍。歷史留給我們的時間已經不多了，等到 20 年、十年甚至五年後再行對現行生育政策調整的研究與試點，生育政策調整的最佳時間可能早已錯過，那時將悔之晚矣。

生育政策及其調整牽涉到國家及地方各級人口計生部門的興衰榮辱，甚至與人口計生部門的存亡息息相關。國家及地方各級人口計生部門是生育政策的利益關係人。作為中央及省級政府組成部門的國家及省級人口計生委應該是國家生育政策的執行者，而非制定者。現

在將生育政策及其調整主要交給國家及省級人口計生委來決定是不正常的，就像將是否判處死刑交給死刑犯自己決定一樣。在調整生育政策上，應該採納海洋法系的思路，讓大眾參與生育政策的調整。²⁴

在人口發展這樣特別重大的決策中，僅憑利益攸關的職能部門一家之言和高高在上的“主流精英”坐而論道是不行的，需多多掌握分析基層的真實情況，多多聽取原汁原味的“非主流”聲音，“兼聽則明、偏信則暗”（中國的公共政策、甚至法律都是由政府利益相關職能部門起草並制定的，這必然導致制定出來的公共政策很可能就是有偏的）。²⁵

十、“開小口”教訓與生育政策調整

關於能否將現行的“城鄉二元”的生育政策平穩過渡到以農村生育政策為取向的“城鄉一元”的生育政策，同時允許夫妻一方為獨生子女的可以生育兩個孩子，並最終過渡到一對夫婦可以生育兩個孩子，不少人是心存疑慮的。我國在1980年強制實施“一孩”政策遇到鉅大阻力，於1984年前後曾被迫進行政策調整，由於諸多原因，政策調整曾一度引起部分地區生育失控、計劃生育工作癱瘓。正是因為這次“波動”，使今天人們談論生育政策調整時仍心有餘悸，堅決主張穩定現行生育政策。²⁶ 生育政策調整事關中華民族與每個家庭未來的興衰榮辱，自然要慎之又慎。然而，我們也大可不必“一朝被蛇咬，十年怕井繩”，置主客觀形勢的發展變化而不顧，一味地強調維持現行生育政策不變，那可能又將使我們陷入教條主義的“陷阱”。

應該看到，在影響人們生育觀念與生育行為的政策性與非政策性兩大因素中，其影響力已發生並仍將發生著此消彼長的變化。過

²⁴ 易富賢：〈中國的人口問題也可以在歐洲歷史上找到痕跡〉，參見<http://guan.china.gov.cn/show.aspx?id=320>。

²⁵ 吳曉：〈草根試診我國人口政策之傷〉，北京大軍網2007年8月28日，參見<http://www.dajun.com.cn/jicengsy.htm>。

²⁶ 李建新：《轉型期中國人口問題》，社會科學文獻出版社2005年，第289頁。

去中國生育水平下降，主要靠計劃生育。今天生育水平下降，當然有計劃生育工作的因素，但這種因素在減少，更多的則是非計劃生育因素所致，包括人們生育觀念轉變，婚育年齡上昇，人口加速流動，城市化加快，生活水平提高，孩子撫養成本快速上昇，而收益減少，結婚率下降，離婚率上昇，競爭壓力不斷加大，不孕不育比例增加，等等。換句話說，今天生育水平下降，很大程度上是由經濟社會發展達到較高程度所致。所謂“發展是最好的避孕藥”，正是我國目前生育率持續下降的最好註解。²⁷ 例如，我們可以看到，伴隨著經濟發展與社會進步，不僅城裡人不願多生孩子，農村大多數年輕人看到多生孩子的弊端。這些 20 多年前很難想像的事情，今天卻變成了每天都在我們的身邊發生著的客觀現實。

人口有其自身的發展變化規律，它的慣性和長期性決定了生育政策不能是短期的，應考慮長遠，至少兩代人的時間。生育政策從 20 世紀 80 年代控制人口數量，轉向以調整人口結構為主、控制人口數量為輔，符合長期發展目標。我們既應該充分肯定過去 20 多年生育政策所取得的鉅大成效，也應當看到生育政策的鉅大成本和代價。過去的生育政策是因為當時人口過快增長的壓力，目前人口過快增長的壓力已經減輕，人口增長的性質早已發生改變，自 20 世紀 90 年代後的大約 40 年時間內中國進入到人口的慣性增長階段，從國家統計局公佈的數據看，目前每年新增人數已不足七百萬，而不是〈國家人口發展戰略研究報告〉所說的 800~1000 萬人，且隨著時間的推移，今後每年新增人數呈逐年減少的趨勢，預計到 2030 年前後中國人口數量將達到頂峰，隨後轉呈下降的趨勢。與此同時，人口老齡化與出生性別比例失衡問題愈益突出。因而與 20 多年前相比，當今的人口形勢已發生了根本性的變化。

此外，我們經常講“與時俱進”，今天群眾的生育觀念與生育行

²⁷ 曾毅、李玲、顧寶昌、林毅夫主編：《21 世紀中國人口與經濟發展》，第 132~136 頁；陳劍：〈中國人口變動正進入重要時期〉，《中國經濟時報》2006 年 4 月 7 日。

為與以往相比已經發生了極大的變化，即使是青海等西部地區的大部分農村居民現在也不想多要孩子。但很多人似乎看不到這種變化，過分低估了群眾、特別是農村居民生育觀念轉變的程度，對群眾的認識、特別是對農村居民的認識仍停留在原有的對傳統農民的刻板印象的層次上。實際上，在中國的絕大部分地區，計劃生育已不再是主宰人們生育行為的主導因素，取而代之的則是社會經濟發展的力量。

如果說 1984 年前後生育政策“開小口，堵大口”有什麼經驗教訓需要今天吸收的話，那麼，筆者認為至少有如下四點：一是生育率有其自身的發展變化規律，並不完全取決於生育政策的具體規定。二是欲速則不達，不能嚴重地違背民意，而只能對民意進行循序漸進的誘導並順勢而為。三是生育政策絕不越嚴越好。四是不應倉促上陣，而是做好生育政策調整前的各項準備工作，其中包括計生幹部的說服工作。今天生育政策的調整某種意義上應看作是糾正以往在人口與計劃生育問題上長期存在的“左傾”思想而已。

二、就業壓力與生育政策調整

有人認為目前就業壓力鉅大，如果調整生育政策，會增加勞動力的供給，從而進一步加大目前我國的就業壓力。上述觀點粗看起來很有道理，然而仔細推敲，則是存在嚴重問題的。

首先，生育與就業之間一般有 20 年左右的時間差。一方面，未來 20 年時間內新增勞動力人口已經出生，對此我們已無力改變。另一方面，未來 20 年時間內新增勞動力數量、就業壓力與此期間出生人數之間不存在因果聯繫。²⁸

其次，正是因為生育與就業之間一般有 20 年左右的時間差，因而不能依據目前勞動力市場供需情況來決定目前究竟應該實行怎樣的生育政策，現行生育政策的制定與調整更多地應該建立在未來社

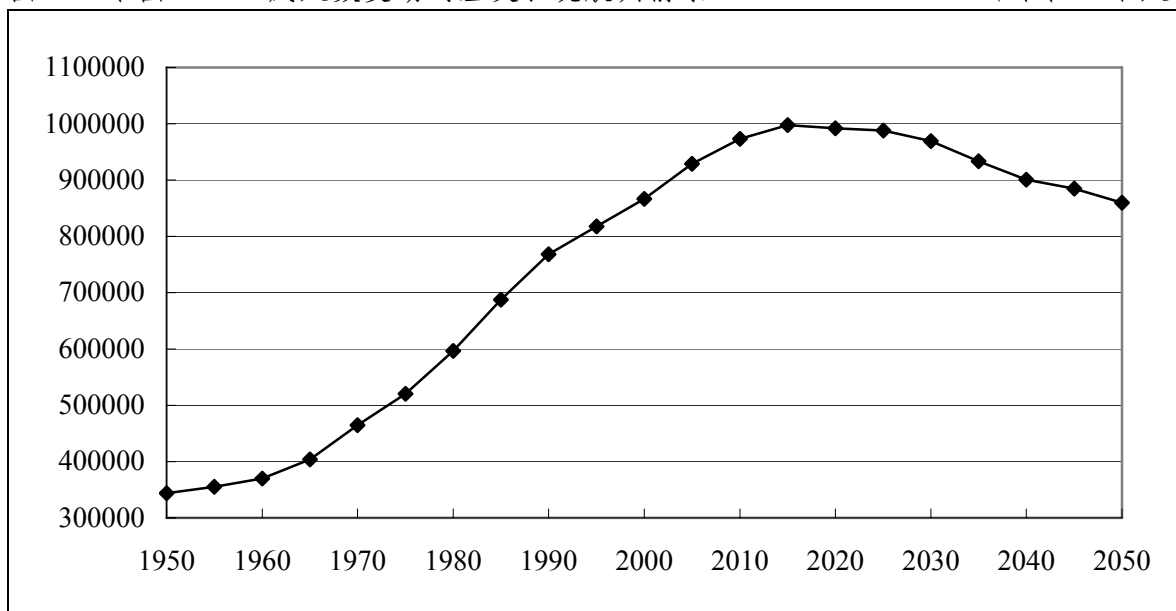
²⁸ 曾毅、李玲、顧寶昌、林毅夫主編：《21 世紀中國人口與經濟發展》，第 139 頁。

會經濟發展對未來勞動力數量與質量的要求基礎之上。隱蔽性與滯後性是人口問題區別於其它社會問題的一個最顯著特點。相對於社會經濟發展而言，未來 20 年時間內勞動力數量過多或過少的疾症並不是今天及未來出生人數過多或過少種下的，而是今天已經種下，事後無法對此作任何改變。我們惟一能做的就是對未來出生人數施加影響。這就要求我們在人口控制問題上，不僅要考慮眼前，更主要是立足於未來與長遠。

第三，如果考慮到教育擴張，受教育時間延長等因素，每年新加入勞動力市場的人口的年齡不斷提高，而青年人口的勞動參與率不斷下降。從數量上考察，中國勞動年齡人口高峰的峰值可能在 2013 年前後到來。但如果考慮到教育擴張、勞動力參與率下降等因素，一方面，中國經濟活動人口的增長並不像勞動年齡人口增長那樣明顯，另一方面，中國經濟活動人口高峰的峰值會早於勞動年齡人口高峰的峰值到來。因此，中國目前正處在經濟活動人口數量最多的時期。

圖~1：中國 15~64 歲人數變動的歷史、現狀與前景

(單位：千人)



最後，存在失業是否表明存在勞動力過剩？高失業率是否一定意味著勞動力大量過剩？因而為了解決勞動力過剩問題，就要進行人口的數量控制？然而，歐洲大部分國家一方面存在較為嚴重的失業（如

近年來法國與德國的失業率均在 8% 以上)，另一方面又在普遍推行鼓勵生育的政策？我們又如何去理解呢？究竟是這些國家的政府首腦與專家學者錯了？還是中國大陸人的思維方式有問題？為什麼在人口控制問題上我們總是與其他國家和地區的做法不一樣？是因為中國的情況特殊嗎？究竟特殊在哪裡呢？真的出現了“萬人皆醉我獨醒”的現象嗎？我們不能總是用“中國特色”來解釋中國與他國的不同吧！

中國今天推行怎樣的生育政策，主要取決於 20 年後社會經濟發展對勞動力的數量與質量的需求，而與今天勞動力市場的供求狀況之間的關聯程度很低。因而我們要站在 20 年、甚至更長遠的時間節點上考慮目前究竟應該推行怎樣的生育政策對中國未來發展是最為有利的。現在的問題是現行生育政策能保證 20 年後中國社會經濟發展對勞動力的需求嗎？屆時如果出現勞動力的嚴重短缺怎麼辦？這種擔憂決不是空穴來風。2003 年後中國勞動力市場的就業形勢逐漸好轉，實際失業率逐年回落。全國部分地區甚至還不同程度地出現了農民工短缺。中國社會科學院蔡昉等的研究結果表明：一方面，中國勞動力過剩的數量與勞動力市場的就業壓力被嚴重誇大了；另一方面，中國勞動力市場即將出現拐點，中國勞動力過剩向勞動力不足的歷史性轉變很快將要到來。

影響就業的因素很多，勞動年齡人口數量多並不必然帶來高失業率，失業問題更多的是經濟體制問題，人口僅僅是其中的一個影響因素而已。以往將我國勞動力市場就業壓力大歸咎於勞動年齡人口過剩的觀點有失偏頗。不能以現在的就業壓力大來否定生育政策的適當調整，因為將兩件有 20 多年時間差的事情硬扯為因果關係是沒有意義的，²⁹ 更何況我國的就業壓力正在逐步減輕。

有人說：“考慮到人口平均預期壽命的不斷提高，到 22 世紀中國人口也將在十億以上，人口數量不會因過少而拖累經濟社會的發

²⁹ 曾毅、李玲、顧寶昌、林毅夫主編：《21 世紀中國人口與經濟發展》，第 139 頁。

展”。³⁰ “我國 15~64 歲的勞動年齡人口 2016 年將達到高峰 10.1 億人，比發達國家勞動年齡人口的總和還要多。在相當長的時期內，中國不會缺少勞動力……”。³¹ 未來人口變化存在著極大的不確定性，十年前誰也沒有預見到中國生育率會演變成現在這個樣子。我們甚至連十年後的中國人口形勢都把握不準，更不要說百年後的事情了。不知道某些人憑什麼如此自信？竟敢對百年後的中國做出如此不容置疑的結論。

12、總人口和出生人口規模與生育政策調整

現在仍常有人以中國人口規模過大為由反對生育政策的調整。實際上，我們可以從橫向與縱向兩種視角來看待人口規模問題。從縱向的視角考察，由於人口增長，今天世界上絕大多數國家的人口規模均要比歷史上曾經達到的人口規模大得多。在公元初年，人口規模超過一千萬人的國家就已經是世界人口大國了，現如今，世界上人口規模最大的兩個國家（中國與印度）的人口規模均已超過十億，人口過億的國家也在不斷增多。現在恐怕誰也不會認為擁有一千萬人口的國家是一個人口大國了。從橫向的視角看，由於世界各國的人口增長速度不同，世界人口區域分佈格局也在不斷變化中，昔日的世界人口大國可能已淪落為今天的人口小國，甚至已不復存在。與此同時，昔日的世界人口小國可能已演變成今日的人口大國（如美國、巴西、印度尼西亞、尼日利亞等）。³² 由此可見，人口規模的大小實際上是一個具有時間與空間特性的相對的動態的概念。

在人口規模與生育政策調整的關係問題上，我們不能僅僅看人口

³⁰ 蔣正華：〈新時期人口政策思考〉，《中國人口科學》2006 年第 6 期。

³¹ 國家人口發展戰略研究課題組：〈國家人口發展戰略研究報告〉，原文參見 http://www.chinapop.gov.cn/gxdd/t20070111_172058513.html。

³² 從橫向的視角看，人口大國或人口小國主要不是從人口的絕對規模，而是從人口的相對規模，也即該國人口佔世界人口比例的大小來看的。

規模的絕對大小，同時更要看承載該人口的資源與環境、特別是土地資源的大小，也就是說更要看一些相對人口指標，不能將兩者割裂開來，而將兩者聯繫起來的指標就是人口密度。³³ 從人口密度看，比我國壓力更大的國家和地區很多。如臺灣地區的人口密度為每平方公里 635 人，韓國每平方公里 470 人，日本每平方公里 335 人，印度每平方公里 330 人，菲律賓每平方公里 265 人，英國每平方公里 245 人，越南每平方公里 240 人，德國每平方公里 235 人……中國大陸的人口密度為每平方公里 135 人，排在世界各國的第 56 位左右，除去西部不適宜人居住的地方（按 40% 計算），人口密度為每平方公里 225 人，也不過與英國、德國和越南相當，仍遠不及臺灣、韓國、日本和印度。³⁴ 如果從人口、資源與環境的角度考察，印度、日本、韓國與中國的臺灣地區比中國大陸更有推行嚴格計劃生育的理由，但我們看到的是：世界上除中國大陸外，沒有一個國家或地區實行如此嚴厲的強制的計劃生育政策。也許有人會說，這裡所列舉的這些國家或地區中的大部分都是人口小國或人口較少的地區（相對於中國大陸人口規模而言）。然而，從歷史上看，國家並不是自古就有的，而是逐漸形成的，同時也是隨著時間的推移而不斷演變的，在這一演變過程中，不僅原有國家的版圖可以發生變化，甚至原有的國家還可能消亡，而新的國家也可能誕生。經過千百年的演變，才形成今天中國的疆域。

某些人將中國出現的各種人口與社會問題習慣性地歸因於中國的人口太多，³⁵ 並以此作為繼續推行現行生育政策的理由。按照這樣的邏輯，一方面，在未來 20 年左右的時間內中國仍將是世界上人口最多的國家，因而這是否必然意味著在未來 20 年左右的時間內中國仍要繼續推行現行的生育政策？另一方面，60 年前印度、巴基斯

³³ 人口密度高低對社會經濟發展有影響。世界各國的發展數據表明：人口密度越大，人均 GDP 也越高。當然，這並不是說人口密度越大，對社會經濟發展也越有利（蔡昉：〈“鷹和人都吃雞”：人口多不可怕〉，《新聞週刊》2002 年 4 月 22 日）。

³⁴ 吳曉：〈草根試診我國人口政策之傷〉。

³⁵ 中國的人口問題早已經演變成為一個“筐”，什麼東西都習慣性地往裡面裝。

坦、孟加拉三國原為一個國家，³⁶ 如果將三國合併，其人口規模已經超過中國現有的人口規模，那麼這三個國家也應該實行類似於中國的現行生育政策，甚至推行比中國現行生育政策更嚴厲的生育政策才對。又如，印度正不斷接近中國的人口規模，而國土面積卻比中國小得多，而人口密度比中國高很多，如果按照上述邏輯，印度最應該推行與中國類似的生育政策，甚至應該推行比中國更為嚴厲的生育政策。再如，大膽設想一下，把世界上除中國以外的其它國家合併成為一個超級大國，則這一超級大國的人口規模是中國的數倍，按照上述邏輯，這一超級大國更應該推行類似中國的生育政策，甚至應推行比中國現行生育政策更為嚴厲的生育政策。但我們發現，除中國以外，世界上其他國家都沒有推行與中國類似的嚴厲的生育政策，這究竟是為什麼呢？難道世界上這些國家都做錯了？並且一直在錯誤的道路上滑行嗎？惟獨中國一貫正確？所有這些都是值得讓人深思的。第三，如果我們按照某一標識（如省級行政區劃）將中國“拆分”成若干個“國家”，與印度、美國等國家的人口規模相比，被拆分出來的每一個“國家”的人口規模都相對較小，因而以往出現的各種人口與社會問題似乎應該自然消失，其中的每一個“國家”非但沒有實行計劃生育的必要，而且還要採取鼓勵生育的政策。果真如此，這是否意味著國家的統一與完整反而成為中國出現各種人口與社會問題的根源呢？實際上，將中國拆分成若干個“國家”並不改變中國人口與社會問題的性質，國家的統一與完整非但不是導致中國出現各種人口與社會問題的根源，事實上正好相反，國家的統一與完整恰恰有助於中國各種人口與社會問題的解決。由此可見，中國人多並不能成為繼續推行現行生育政策的充分理由。

放眼世界，我們“驚奇”地發現，與中國和世界上多數發展中國家不同的是，世界上絕大多數發達國家或地區，他們更懼怕的不

³⁶ 印度、巴基斯坦與孟加拉在 1947 年印巴分治之前是一個國家，後分裂為印度與巴基斯坦，而巴基斯坦又分裂為現在的巴基斯坦與孟加拉。

是人口多而是人口少。人口少、人口減少或生育水平低也會面臨很多嚴重的問題。比如人口規模不大導致國際地位不高；老齡化程度嚴重導致社會保障壓力鉅大；消費需求低下而影響經濟增長；勞動力成本高使其產品在國際市場上缺乏競爭力等等。歐洲的生育率低下和人口老齡化已經導致歐洲國家出現嚴重的勞動力短缺，原有的高福利制度由於人口的快速老化也難以為繼，而不得不進行改革。³⁷

從中國人口佔世界人口的比例上看，19世紀初，中國人口有四億，世界人口是12億，中國人口佔世界的三分之一；到了20世紀初，由於長期戰亂，中國人口仍然是四億左右，而世界人口增長到16億，中國人口佔世界的四分之一。³⁸ 1950~2050年間由於中國的人口增長與世界不同步，在1950~1975年間的多數年度裡中國人口的增長速度甚至超過了世界同期的平均水平，致使中國人口佔世界人口的比重一直在22%左右徘徊，1961~1975年間一度還出現了逐年上昇的情況。20世紀70年代初成功推行計劃生育，使得中國人口的增長速度逐漸減緩，並逐漸低於世界人口的平均增長速度，從而導致70年代中期後中國人口佔世界人口的比重呈現出逐漸下降的趨勢，預計到2050年時中國人口佔世界人口的比重將下降至15%左右的水平。中國在還沒有走向偉大復興之時，僅從人口發展趨勢看，如果我們再像現在這樣計劃生育下去，中國就注定要陷入“小國化的陷阱”，偉大復興也只能成爲一個永遠實現不了的夢。

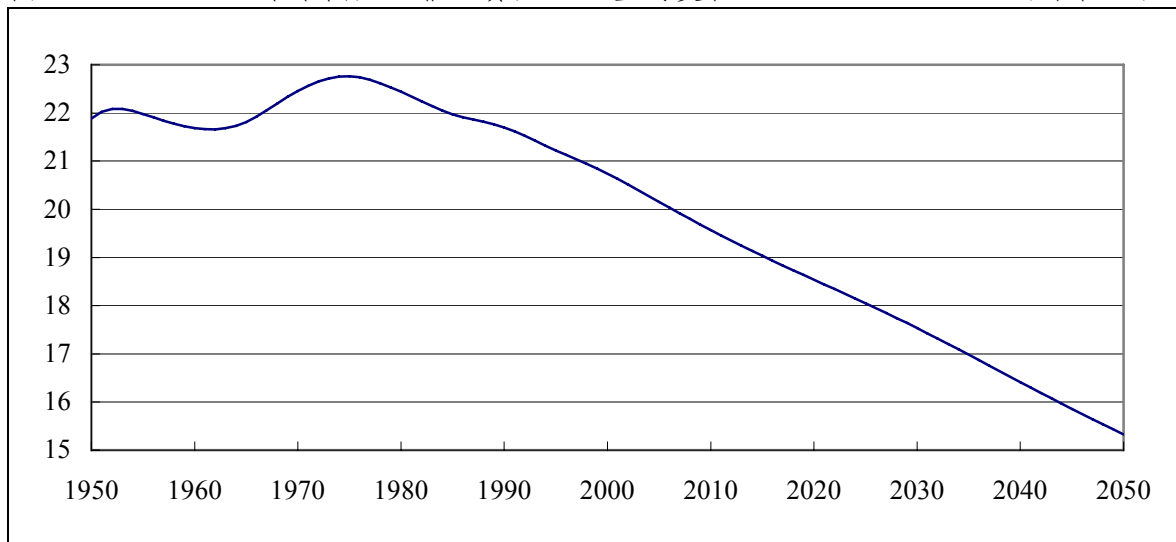
人口是國家綜合國力的主要構成要素之一，同時也是人類文明的載體。人口發展與國家和民族興衰緊密相連。古往今來，世界上還沒有一個國家在人口數量及佔世界人口比例急劇減少的情況下走向強大的，但願中國是一個例外。當下的一個時髦概念是人口安全。現在的問題是：中國人口佔世界人口的比重持續快速減少是否構成

³⁷ 喬曉春、任強：〈中國未來生育政策的選擇〉，《市場與人口分析》2006年第3期。

³⁸ 吳曉：〈草根試診我國人口政策之傷〉。

對中國人口安全的最大威脅呢？

圖~2：1950~2050年中國人口佔世界人口比重的變化 (單位：%)



有學者說：“根據世界糧農組織的估計，2000~2002年 global 營養不良的人口數達到 8.52 億人，比十年前毫無減少，相反，未來這一人群還可能大大增加。”³⁹ 但我們不要忽視兩個基本事實：一是由於人口數量增加，雖然貧困人口數量可能沒有減少，但貧困發生率卻下降了。二是世界人口從來沒有達到今天的規模，而與此伴隨的是世界人口的生活水平也從來沒有達到過今天的水平。人口數量的多少與貧困之間不存在必然的因果聯繫。因此，世界貧困人口數量沒有減少不能成為我們繼續推行現行生育政策的理由。當地球上人口不足一千萬時，人們常常在忍飢挨餓，當地球上人口不足一億時，有人在忍飢挨餓，當地球上人口不足十億時，還有人在忍飢挨餓，當地球上人口達到今天的規模時，仍有人在忍飢挨餓。但這能說明什麼呢？說明我們的人口過多？因此，我們要減少人口、至少是保持人口的不增，從而達到消除貧困，實現“共同富裕”？但問題是人類歷史上曾經實現過“共同富裕”目標了嗎？

自中國人口規模過億以來，即便身處盛世，其絕對貧困人口的

³⁹ 蔣正華：〈新時期人口政策思考〉。

數量可能也要比現在多，而絕對貧困發生率則要比今天高得多。1959~1961年中國人口規模比現在少得多，但仍然餓死了數千萬人。中國從來沒有達到今天的人口規模，但是我們的絕大多數百姓不但吃飽了肚子，而且有相當部分的人還過上了較高質量的生活。那麼對此又該作何解釋呢？按照上述的邏輯，我們是否要將此歸功於中國人口數量增多呢？

經常有人拿所謂的中國適度人口約為 6~7 億說事（這一結論本身的科學性是值得懷疑的）。希望中國人口能儘快降至所謂的適度人口規模。適度人口不僅牽涉到人口數量，而且還牽涉到人口的素質、結構、分佈等方面，因而抽象掉素質、結構與分佈等人口構成要素，純粹從數量角度談適度人口實際上是沒有任何意義的。中國歷史上人口規模曾經達到過 6~7 億，但那時中國人過的是怎樣的一種生活？相信現在大多數中國人都有所體驗。我們設想一下，如果中國婦女未來一個孩子也不生，從現在的 13 億多人減少到 6~7 億的規模，那也需要數十年的時間。但大家想過沒有，當人口如此減少到 6~7 億時從結構上考察是多麼的可怕？

中國計劃生育的最大理由是：人口過多對有限的自然資源與環境造成壓力。在傳統的近似封閉的社會，一國或者一地的人口數量受到該國或該地自然資源與環境的嚴重約束，然而，在經濟全球化時代，資源可以按照市場經濟的要求實現全球範圍內的優化配置，一國或一地的自然資源的多少再也不是決定一國或一地社會經濟發展好壞的主要因素，或者是決定性的因素了。

一部分人也常常以中國每年出生人數相當於某些國家人口總量為由，強調嚴格控制人口增長的重要性與繼續推行現行生育政策的必要性。換一種視角，我國每年死亡人數也相當於世界上某些國家的人口總量，按照上述邏輯，那麼，我國是否因此要立即取消計劃生育，轉而採取鼓勵生育的政策？否則，中華民族將要消亡？中國的人口規模龐大，這就決定了即便出生率與死亡率均很低，其每年

的出生人數、死亡人數與自增人數絕對數相對於人口小國而言可能還是十分龐大的，而這種“龐大”是與人口基數緊密聯繫在一起的。因此，同總人口規模與生育政策調整之間的關係相類似，中國每年出生人數絕對數的多少不能成為我們繼續推行現行生育政策的充分理由。

13、獨生子女規模與生育政策調整

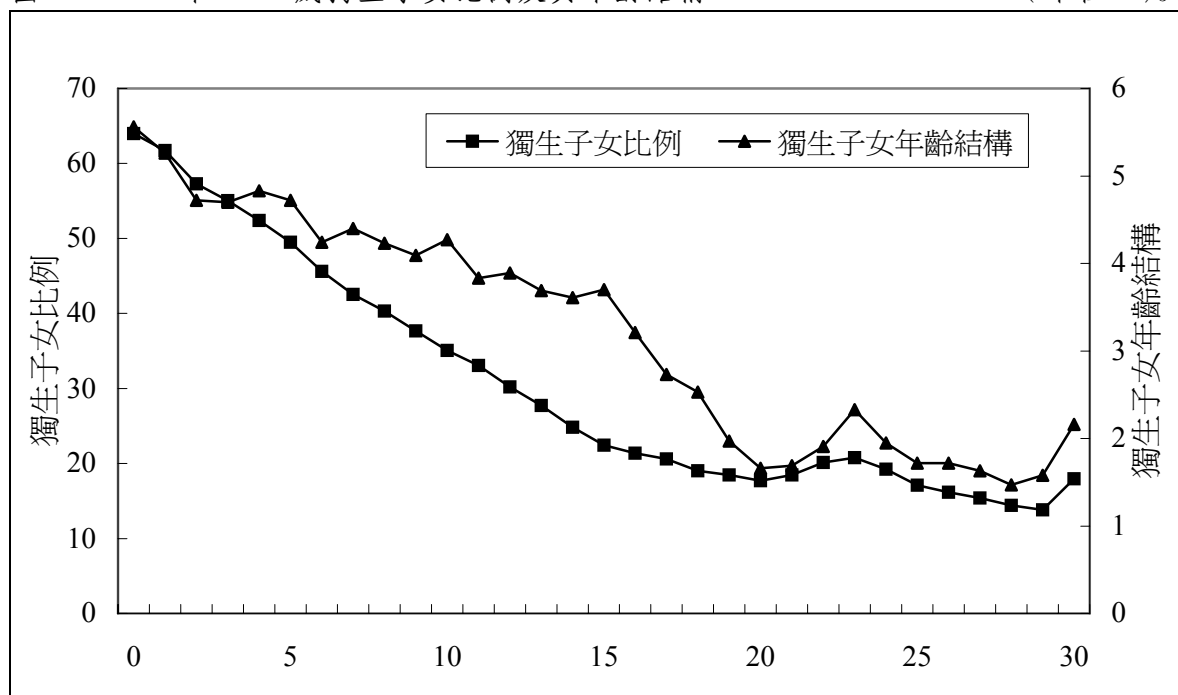
有人宣稱即將迎來第四次出生高峰，⁴⁰ 並主要由如下兩方面因素造成：“第一，我國實行計劃生育政策以來，獨生子女人數累計將近一億人，其中大部分目前已進入生育旺盛期。第二，……”。⁴¹ 作者其意在於強調嚴格控制人口增長的重要性與繼續推行現行生育政策的必要性。然而，作者說中國近一億獨生子女中的大部分目前已進入生育旺盛期，這是毫無根據的。中國的獨生子女政策開始於1980年，雖然在80年代中期由於政策執行不下去，而不得不對獨生子女政策進行了一定的調整，從而形成了現行的生育政策。應該承認，隨著社會經濟的發展與計劃生育工作的不斷深入，每年新增獨生子女數量與比例是在不斷增加的。現在進入生育旺盛期的婦女是20世紀80年代中期以前出生的，而80年代中期及以前出生的獨生子女僅佔獨生子女的小部分。例如，2005年全國1%人口抽樣調查資料顯示：20~30歲的獨生子女僅佔0~30歲獨生子女總數的19.82%。因此，說一億獨生子女中的大多數目前已經進入生育旺盛期是沒有根據的。

⁴⁰ 山西、河南、湖南、廣東、四川、廣西、山東、河北等省份先後宣佈進入建國後的第四次出生高峰期，並宣稱主要是第三次出生高峰的週期性作用造成的。有些文章看到標題就夠嚇人的，例如：〈第四次人口出生高峰已到，廣東省年產百萬人口縣〉，參見中國新聞網2007年5月24日。

⁴¹ 張維慶：〈以人的全面發展統籌解決我國人口問題——關於人口熱點問題的問與答〉，《求是》2006年第9期。

圖~3：2005 年 0~30 歲獨生子女比例及其年齡結構

(單位：%)



獨生子女自古有之，但以往是以個別而非群體現象出現的。獨生子女作為一個群體出現則是中國計劃生育的結果。1980 年推行獨生子女政策，並且大多沒有給生育政策從“晚稀少”到“獨生子女”一個過渡期，那些原本可以生育兩個孩子的夫婦因各種原因還沒有來得及生育第二個孩子或者還沒有做好生育第二個孩子的準備，生育政策的突然調整使得這些育齡夫婦一夜之間失去了生育第二個孩子的權利，部分成為非自願的獨生子女家庭。因此，作為一個群體的獨生子女的出現要早於獨生子女政策的推行，中國的獨生子女群體最早出現在 1975 年前後，距今已有 30 多年的歷史。就數量而言，一億獨生子女確實是一個天文數字。然而，這一億獨生子女分佈在 30 多個年齡組，即使平均分攤到每一個年齡，平均每個年齡的獨生子女數量也大約只有三百萬。需要注意的是：不要認為允許夫婦一方為獨生子女可以生育兩個孩子，中國立即就將多出生一億個孩子。這是因為：一是這一億獨生子女不是一夜之間一齊進入婚育行列，而是有一個逐漸進入的過程。獨生子女年齡分佈的特點是中國在 20 世紀 70 年代與 80 年代的獨生子女數量較少（與同期出生人數相比）與所佔比例較低，隨著

時間的推移，無論從絕對數量還是從相對數量來看，獨生子女及其所佔比例逐年增多。因此，調整現行生育政策，在未來若干年內每年新增的夫婦一方或雙方均為獨生子女的夫婦對數及其所佔比例還是較為有限的，因生育政策調整而新增加的可以生育兩個孩子的夫婦對數也是較為有限的。二是即使允許夫婦一方為獨生子女的夫婦（單獨）可以生育兩個孩子，那些獨生子女夫婦是否願意生育兩個孩子，現在看來還存在很大的疑問。因生育政策調整，近年因此而新增出生人數不會超過兩百萬人，這對於一個 13 億人口的大國來說，實在算不得什麼。因此，在筆者看來，那些以中國獨生子女規模龐大而反對生育政策調整的理由也是不充分的。

14、政策生育率、實際生育率與生育政策調整

中國各省份在現行生育政策上不僅存在著差異，而且有些省份現行生育政策之間的差異還較大。例如，城鄉基本上實行一孩生育政策的江蘇與農村基本實行一孩半政策的浙江之間就存在著較大的差異，江蘇的政策生育率要明顯低於浙江。

江蘇與浙江的計劃生育工作同處於全國先進水平。⁴² 按理說，江蘇婦女的實際生育率應該明顯低於浙江，但實際情況又如何呢？從下表中我們可以非常清楚地看到，儘管 2000 年與 2005 年江蘇城市、鎮、鄉村的總和生育率均低於浙江相對應的水平，然而，江蘇與浙江在婦女生育率上所表現出來的差異要遠小於區域生育政策上的差異。如果從所達到的生育水平看，不同生育政策所導致的結果可能是近似的。在現代人口轉變過程中，各國與各地區的生育率將經歷一個從分化到趨同的過程。中國目前已經邁過地區生育率從分化到趨同的拐點，並轉入趨同階段。這再一次清楚地表明：婦女的生育率有其自身的發展變化規律，並不完全取決於生育政策的具體規定。

⁴² 之所以選擇江蘇與浙江進行比較，是因為江蘇與浙江在很多方面具有可比性。

表~2：中國及各地區的總和生育率

(單位：%)

地區	2000年人口普查				2005年1%人口抽樣調查			
	合計	城市	鎮	鄉村	合計	城市	鎮	鄉村
北京	0.67	0.62	0.73	0.90	0.67	0.62	0.83	1.03
天津	0.88	0.68	1.04	1.18	0.81	0.63	0.98	1.25
河北	1.29	1.00	1.22	1.38	1.57	1.10	1.47	1.78
山西	1.44	1.08	1.37	1.60	1.47	1.12	1.46	1.64
內蒙	1.09	0.95	1.05	1.16	1.16	0.97	1.19	1.29
遼寧	0.98	0.76	1.03	1.20	0.98	0.70	1.04	1.33
吉林	0.84	0.70	0.88	0.92	0.98	0.72	0.89	1.20
黑龍江	0.88	0.73	0.91	0.96	1.00	0.79	0.89	1.20
上海	0.68	0.66	0.79	0.80	0.67	0.64	0.76	0.92
江蘇	0.97	0.82	0.97	1.06	1.17	0.92	1.11	1.51
浙江	1.04	0.85	0.99	1.21	1.24	1.05	1.22	1.52
安徽	1.33	0.97	1.19	1.44	1.78	1.18	1.54	2.10
福建	1.03	0.79	0.99	1.18	1.20	0.88	1.15	1.56
江西	1.60	1.10	1.34	1.79	1.68	1.26	1.51	1.89
山東	1.16	0.98	1.15	1.25	1.52	1.14	1.64	1.75
河南	1.44	1.02	1.32	1.56	1.29	0.99	1.21	1.41
湖北	1.06	0.82	1.05	1.27	1.37	1.02	1.40	1.64
湖南	1.27	0.94	1.11	1.41	1.45	1.10	1.40	1.62
廣東	0.94	0.79	0.82	1.22	1.01	0.84	0.93	1.43
廣西	1.54	0.98	1.30	1.76	1.79	1.10	1.57	2.10
海南	1.54	1.07	1.40	1.84	1.61	1.22	1.55	2.03
重慶	1.26	0.86	1.19	1.49	1.20	0.80	1.13	1.56
四川	1.23	0.88	1.13	1.36	1.49	1.01	1.30	1.72
貴州	2.19	1.31	1.80	2.42	1.94	1.36	1.65	2.13
雲南	1.81	1.08	1.48	2.01	1.71	1.36	1.51	1.87
西藏	1.85	0.76	1.28	2.12	1.70	0.53	1.34	2.06
陝西	1.13	0.88	1.08	1.24	1.18	0.89	1.12	1.38
甘肅	1.32	0.99	1.18	1.43	1.45	1.02	1.28	1.58
青海	1.54	1.04	1.24	1.73	1.39	0.97	1.18	1.56
寧夏	1.69	1.05	1.38	1.97	1.73	1.11	1.49	2.08
新疆	1.52	1.04	1.35	1.73	1.57	1.01	1.46	1.77
合計	1.22	0.86	1.08	1.43	1.33	0.93	1.28	1.64

資料來源：中國2000年人口普查資料；中國2005年1%人口抽樣調查資料。

江蘇與浙江的生育率相近，但由於生育政策上所存在的客觀差異，這必然意味著江蘇有更高比例的夫婦違反政策生育或者浙江有

更高比例的夫婦放棄（照顧）生育。這一方面說明某些生育並不因為政策的緊縮而得以避免，另一方面又把本來可以爭取到的群眾推到我們的對立面，人為地增加了計劃生育工作的難度，嚴重影響了幹群關係，不僅增加了經濟成本與政治成本，而且對和諧社會的構建也造成了某些不良的影響。

從區域生育率的比較中可以進一步引伸出如下問題：一是如果當初實行類似於浙江的生育政策，江蘇婦女的生育率是否也能下降至今天的水平？答案如果是肯定的，那麼生育政策制定者們難道不應該認真反思其以往一貫堅持的思維方式嗎？因為畢竟江蘇現行的生育政策比浙江更嚴，江蘇為取得與浙江類似的成績而付出了更多的政治、經濟、社會與文化代價。二是我們已經注意到，無論是生育政策較為寬鬆，還是較為嚴格的地區，全國大多數農村家庭生育了兩個孩子，這表明大多數農村夫婦生育兩個孩子不會因為生育政策內容的變化而變化。因此，不要過分誇大生育政策的作用，經濟快速增長與社會急劇變遷對婦女生育行為的影響力不可小視，且正逐漸增強。事實可能是：我們以往管住的大多為聽話的，堅持想生二孩的夫婦大多最終生育了兩個孩子。因而某些生育是不可避免的。既然如此，我們為什麼還要做那些勞而無功、勞民傷財，又嚴重影響黨群幹群關係的事情呢？

考察不同生育政策執行效果，不僅要看是否達到了人口數量控制的要求，而且還要分析它是否能更好地協調國家和家庭利益之間的矛盾。一味地強調生育率下降而不顧及其他方面的生育政策，不能適應新形勢下計劃生育工作發展的需要。⁴³

目前超生的孩子大多為第二個孩子，超生孩子中屬於多孩的較少，且越來越少。現階段農村地區大多數婦女都生育二個孩子，其中部分生育的第二個孩子就屬於超生。由於屬於超生的第二個孩子的數

⁴³ 國家計劃生育委員會“中國未來人口發展與生育政策研究”課題組：〈中國未來人口發展與生育政策研究〉。

量較多，所佔比例較大，群眾也見怪不怪，責不罰衆，甚至認為生育兩個孩子天經地義（事實上也確實如此）。普遍允許生育兩個孩子，會將原先屬於超生的生育第二孩子的群眾爭取過來，轉而支持計劃生育，甚至幫助我們做想生多孩群眾的思想工作。一方面，現在想生育多個孩子的人很少，另一方面，超生者也會成為真正的極少數，會受到來自社會各方面的壓力，在此情況下，即使有人想生第三個孩子，迫於各方面壓力，其中的部分人也會選擇放棄。更何況在此情況下幹部也好做工作，計劃生育也因此會走上良性循環的發展道路。

也許有人擔心普遍允許一對夫婦生育兩個孩子會導致生育率回升到更替水平之上，而這是中國無法接受的。實際上，一方面，不孕症比例逐年上昇，另一方面，即使政策允許，仍有部分夫婦放棄生育第二個孩子，甚至一個孩子也不生，因此，即使現在就實行一對夫婦可以生育兩個孩子的政策，儘管仍然會有部分夫婦生育三個、甚至更多的孩子。然而，畢竟想生育多孩的夫婦及其所佔比例很低。因此，兩者相抵後，中國的生育率仍然會保持在更替水平以下。因此，合理寬鬆的二孩政策完全可將生育水平控制和穩定在更替水平以下。中國的某些人在某些不該自信的問題上卻過於自信，而在另外一些應該自信的問題上又過於缺少自信。在生育政策調整問題上中國的某些人就是缺少必要的自信，總喜歡自己嚇唬自己。當然，在“嚇唬”自己與缺少自信的背後可能更多地掩藏者職能部門及其相關人員對自身利益的過多考慮。

15、人口預測與生育政策調整

在生育政策調整研究與決策過程中，人口預測是必要的甚至是不可缺少的。但人口預測是一種情景分析，如果假設條件滿足，人口則會按照預測結果演變下去。問題是：未來人口演變過程究竟在多大程度上在人們的掌控之中？人們如何保證未來人口一定會按照人口預測結果演變下去？或者說人口預測中的這些假設條件究竟能

在多大程度上反映未來的客觀實際？更進一步說：人們的生育行為能夠“精確設計”嗎？

自 20 世紀 70 年代初開展計劃生育以來，中國所經歷的 70 年代生育率的大幅度下降、80 年代生育率在略高於更替水平上的徘徊波動、90 年代初突然降至更替水平以下，以及種種跡象表明目前仍處在下降過程中，這些都出乎所有人的預想。如果韓國能事先預見到生育率會持續下降至今天的 1.19，相信韓國會更早中止旨在控制人口增長的政策。世界上採取鼓勵生育政策的國家與地區，還沒有實現生育率止跌回昇的先例。世界各國的事實一再表明，人類的生育存在著某種不可控性與不確定性，有其自身發展變化的規律，既不完全取決於生育政策的具體規定，也不完全在政府或某些人的掌控之中，更不取決於人們的主觀願望。

更為重要的是：人類的生育不僅是一個自然生理過程，更是一個複雜的社會現象，對生育的控制牽涉到包括生育權在內的許多問題，自然不能僅依據某些數學方法與模型研究的結果，就來制定與調整生育政策，更不能像對待工程項目那樣進行生育控制。以往我們過多地將工程控制的思想應用到對中國生育政策的制定上，從而導致了極端的獨生子女政策的出臺，無論從 20 世紀 80 年代中期生育政策的調整，還是從婦女生育率的走向上看，獨生子女政策從它誕生的那天起就是過度而不合理的，自然不會達到政策制定者所預期的效果。

人口預測是精確的優雅的數學工具算出來的數字，長期的人口預測在本質上總是猜測的遊戲。在這樣的預測中核心的不確定性不是死亡率，因為死亡率在正常的和平時期可以較好地預報出來。核心的問題是缺乏任何可靠的方法來準確預測將來婦女的生育率與生育模式的變化趨勢，甚至可以說目前世界上許多國家出現的持續（超）低生育率都超出了人口學家的預料。⁴⁴

在過去十年左右的時間內包括聯合國在內的國內外各種研究機

⁴⁴ 易富賢：〈用“以人為本”的思路調整人口政策〉，《中國稅務》2006 年第 7 期。

構預測中國總人口高峰的峰頂到來的時間不斷提前，而到達峰頂時的人口規模不斷縮減，由原來的 16 億左右下降至現在的 14.5 億左右，十多年時間預測抵達人口高峰峰頂時的人口規模減少了 10% 左右。⁴⁵

由此可見，我們沒有理由相信人口學家能對世界各個國家或地區人口發展趨勢做出準確的預測。正因為如此，聯合國不得不根據世界各個國家與地區人口實際變動情況，每兩年對世界各個國家與地區的人口預測結果進行一次調整。⁴⁶

在我國以往的生育政策制定與調整研究中，至少存在如下幾方面的缺陷：一是過分依賴人口預測，並以人口預測結果作為生育政策制定與調整的最重要依據，甚至一切以人口預測結果說話，對人口預測結果如此自信、甚至發展到自戀的程度，實際上已陷入技術主義的陷阱。中國人口從來就沒有按照人口預測的結果走。二是對人們的生育行為的理想主義認識傾向，甚至認為人類的生育就如同捏麵團一樣簡單，你想叫育齡夫婦生孩子，他們就生孩子，你想叫他們何時生孩子，他們就何時生孩子，你想叫他們生幾個，他們就生幾個（其中最為典型的就所謂“削峰填谷”），某些人無意中扮演了上帝的角色，甚至認為自己就是上帝。在這些人的眼裡，人類的生育就如同機器甚至玩偶一樣任人擺佈。計劃經濟時代距離我們已越來越遠，然而計劃經濟的思維模式的幽靈仍在部分人的頭腦中遊蕩，至今陰魂不散。過分迷信行政權力，甚至對行政權力頂禮膜拜，習慣於依賴行政手段來

⁴⁵ 種種跡象表明，進入 21 世紀後中國婦女生育率在原來較低的水平上又有所下降，目前估計在 1.6 左右。這種下降趨勢仍將持續一段時間。中國實際生育率要低於中國官方與聯合國公佈的數據。中國目前的總人口數也很可能低於官方公佈的數字。中國總人口減速上漲的速度比我們想像的可能要緩慢得多，中國總人口達到高峰峰頂時的時間很可能還要進一步提前，而達到峰頂時的總人口規模可能不會超過 14 億。與此同時，中國人口老齡化的速度也可能比我們想像的快很多。

⁴⁶ 聯合國人口預測以更替水平為未來發展的假設，現在看來是存在許多問題的。中國的總人口峰值不斷下降，出現的時間不斷前移，這說明中國生育率下降的速度超出了我們原先的想像，如何保證未來的生育率不降？我們不能習慣於以往的長期的思維定勢，人口的增長有慣性，人口的負增長也有慣性，我們要對很多問題進行重新認識。

解決現今的所有問題。三是在生育政策的制定與調整過程中，學界與政界都存在簡單主義傾向，習慣於用自然科學研究代替社會科學研究與決策，甚至把人口控制視作一個純粹的工程技術項目來看待，習慣於用政治手段解決社會問題，實際上這是非常危險的。四是生育政策制定與調整過程中的“人本主義”思想嚴重缺乏，缺少必要的“人文關懷”，甚至於不斷觸及人類文明的底線。

因此，在生育政策調整過程中存在一個如何正確看待人口預測結果的問題。筆者在此無意否定人口預測的重要性。但我們應該看到，人口預測的最大功效在於警示作用，最大缺陷是無法避免假設條件的過分理想化傾向。因此，在人口預測與生育政策調整關係問題的認識上，一定要破除對人口預測結果的迷信，改變以往那種工程性思維左右甚至決定人文社會科學發展的狀況，在生育政策調整過程中少一點技術主義的傾向，因為人類的生育絕不是一個工程技術問題，而更多地要引入“人本主義”的思想與人類的普世價值觀，儘快地從技術主義的陷阱中爬出來，而不是在其中越陷越深。

16、何謂少生與何謂計劃生育？

何謂多生？何謂少生？是否只生一個孩子才能算作少生？而生兩個孩子就不能算作少生？關於這一問題，我們可以借鑒低生育率的概念。低於更替水平的生育率就是低生育率，⁴⁷ 而更替水平所對應的生育率超過 2.0。⁴⁸ 因此，那種認為一對夫婦只生育一個孩子才算是少生的認識顯然是有問題的，一對夫婦生育兩個孩子也應該算作是少生，在今天的死亡率水平下，只有生育三個及以上孩子時才能算作是

⁴⁷ 翟振武、劉爽、陳衛、段成榮：〈穩定低生育水平：概念、理論與戰略〉，《人口研究》2000年第3期。

⁴⁸ 更替水平所對應的生育率不是一成不變的，而是變化的，在以往死亡率較高的情況下，更替水平所對應的總和生育率超過 3.0，而更替水平所對應的總和生育率的最低值應該在 2.05 左右。

多生。這與在漢語裡的“多”在數量上指三個及以上是一致的。

何謂計劃生育？究竟依據什麼來計劃？以往首先是確定一個經濟發展目標，依據這一目標倒推人口數量，根據人口數量再倒推每對夫婦可以生育幾個孩子，並以此來確定中國應該實行怎樣的生育政策。牽涉到每一個家庭根本利益的中國獨生子女政策基本上就是按照上述的邏輯推演出來的。這實際上是非常荒唐的，然而這樣荒唐的事情在中國卻變成了現實，卻一再發生著。

計劃生育是我國必須長期堅持的一項基本國策。但需要注意的是：計劃生育決不是僅有一種政策方案選擇，在計劃生育的不同時期應該實行不同的生育政策，現行生育政策只是我國計劃生育的一個階段性政策。然而，現在有一種觀點，認為只有實行現行的生育政策才算是計劃生育，才算是人口控制，甚至認為中國人口控制越嚴越好，出生人數越少越好。這種觀點是有問題的，也是對我國計劃生育的誤解。人口包含著數量、素質、結構與分佈等多種構成要素，人口問題不僅僅只有一個數量問題，而且還有結構、素質與分佈問題等。在生育率降至更替水平以下後，人口數量控制與人口結構改善兩者間是“魚和熊掌不可兼得”，生育率下降越多，偏離更替水平越遠，對人口結構合理性的破壞也就越大，中國人口數量控制鉅大成績的獲得是以人口結構合理性的惡化作為代價的，因而少生決不意味著一切。不能因為計劃生育是我國的一項必須長期堅持的基本國策，就認為現行生育政策沒有調整的必要。堅持計劃生育基本國策與現行生育政策調整是兩回事。我們不能狹隘地認為實行現行生育政策就是人口控制，就是計劃生育，而實行趨向農村的“城鄉一元”、甚至二孩生育政策就不是人口控制，就不是計劃生育。無論從哪個角度考察，一對夫婦生育兩個孩子都是最為合適的，也是維持人類自身可持續發展的必然要求。

筆者以為，現行生育政策是一項重要的階段性政策，並已嚴格推行了20多年，對遏制我國人口過快增長勢頭、控制人口規模、減

輕人口過快增長壓力、促進經濟增長和社會進步等均發揮了鉅大作用，功不可沒。但從目前已經暴露的一些新的人口問題看，作為階段性政策，它的歷史使命已經完成，如果再繼續嚴格執行下去，其負面影響將愈益顯現。

17、穩定現行生育政策與統籌解決人口問題

2007年初《中共中央國務院關於全面加強人口和計劃生育工作統籌解決人口問題的決定》，明確提出了“統籌解決人口問題”。由單一的人口數量控制向統籌解決人口問題轉變，這本身無疑是一種進步。但要完成這種轉變，還有許多理論與實際問題亟待解決。例如，什麼叫做統籌解決人口問題？如何統籌解決人口問題？穩定現行生育政策與統籌解決人口問題之間究竟是怎樣一種關係？在穩定現行生育政策的條件下能統籌解決人口問題嗎？如果是，能在多大程度上統籌解決人口問題？如果不是，生育政策的調整是否有助於更好地統籌解決人口問題？

中央提出要統籌解決人口問題，到基層就是一個具體落實的問題。如果基層沒有一套可操作的具體措施作為支撐，其結果僅僅是空洞的文字遊戲。中央政府的哲學思考只有轉化為基層的實際行動，“統籌解決人口問題”才不至於停留在口號的層面。因此，中央提出要統籌解決人口問題是重要的，但同時也是遠遠不夠的，更重要的是要明確地告訴基層同志，他們怎樣做才叫做統籌解決人口問題？這就要求上級政府在制定政策時，不僅要站在哲學的高度提出問題，更要推出相應的可供基層實際操作的具體措施。說得直白一點，就是要告訴基層同志怎樣做了才算是“統籌解決人口問題”，不要總讓基層在實際工作中老是揣摩上級政府與政策的意圖究竟是什麼？中國很多政策執行不下去或者出現偏差表現在基層，然而問題的“根”大多在上級政府與政策制定者。2007年在廣西等少數地區計劃生育工作上出現的嚴重問題表面上看是當地領導沒有正確理解中央文件精神的實質，然而

在這表面的背後中央政府相關職能部門就一點責任都沒有嗎？

有關研究表明：現行生育政策與出生性別比例失調之間存在著某種因果聯繫，⁴⁹ 而現行生育政策促使了婦女生育率的下降，從而使得中國的人口老齡化不斷加速，計劃生育是因，人口老齡化加快是果。因此，現行生育政策在取得許多積極效果的同時，也帶來了某些不可忽視的消極後果，中國人口結構問題就是在這樣的背景下不斷地被建構出來的。⁵⁰ 因此，穩定現行生育政策與統籌解決人口問題、至少是解決人口結構問題不可能同時實現。既然如此，我們究竟應該如何取捨？是堅持穩定現行生育政策不變，而將與此相伴隨的人口結構等問題暫時擱置起來？還是以統籌解決人口問題為出發點與歸屬，調整現行的生育政策？現在是我們應該做出必要的決擇的時候了。

有學者認為：“以12年強制義務教育和‘家庭計劃’取代強制計劃生育統籌解決人口問題”。認為採取這一措施，可以達到如下目的：一是可以全面提高人口素質，增強發展動力；二是可以有效緩解就業壓力，提高勞動力就業能力；三是可以更好保護青少年健康成長，促進社會和諧；四是可以合理制約群眾生育願望，控制人口數量；五是可以促進改善人口結構，緩解老齡化、出生性別比偏高等問題。並認為這一方面符合群眾意願，具有廣泛的群眾基礎，另一方面可從根本上解決法理難題，取得雙贏的正面效應，贏得國際社會讚譽和支持，第三是把推行計劃生育的強大力量轉移到強制推行12年義務教育上來，可使這項“興國利民工程”順利實施，第四我國目前也具備了實行12年制義務教育的財政支付能力，因此，中國全面推行12年強制義務教育是可行的。⁵¹ 筆者認為上述建議實為從根本上統籌解決我國人口問題的良方。

⁴⁹ 陳友華：〈關於出生性別比的幾個問題——以廣東省為例〉。

⁵⁰ 李建新：〈中國人口數量問題的建構與誤導〉，《學海》2008年第1期。

⁵¹ 吳曉：〈草根試診我國人口政策之傷〉。

18、理想生育率目標與生育政策調整

郭志剛等對各地區不同的生育政策以及人口分佈情況進行了比較細緻的分析計算後，得到全國平均政策生育率為 1.465；而據曾毅估計，全國有 63.1% 的夫婦只被允許生一孩，35.6% 的夫婦被允許生二孩，1.3% 的夫婦被允許生三孩，由此計算的政策生育率只有 1.382。也就是說，現在中國的政策生育率是 1.4 左右。⁵²

全國人大副委員長蔣正華 1997 年在聯合國關於生育問題的國際會議上（時任國家計生委副主任）指出：中國政府希望保持低生育水平，但並不希望其下降得過低，即最好將總和生育率保持在 1.8~1.9 之間。2006 年 4 月，國家人口發展戰略研究課題組的研究報告認為：“全國平均總和生育率在未來 30 年應保持在 1.8 左右，過高或過低都不利於人口與社會經濟的協調發展。”由此可見，雖然中國的政策生育率在 1.4 左右，但國家人口計生委認為中國的最佳生育率應該是 1.8 左右。

1.8 的生育率顯著低於更替水平，長期保持 1.8 的生育率意味著人口不斷減少，最終會導致人口的消亡。因此，中國最佳生育率在 1.8 左右只能是一個短期目標，長期地看，最佳生育率無疑應是更替水平。

目前中國的最佳生育率與政策生育率之間存在著很大的差異。由於超生的存在，絕大多數人認為只有當政策生育率低於最佳生育率時，實際生育率才有可能保持在最佳生育率附近。現在的問題是：政策生育率為什麼就一定小於實際生育率？至於這一問題，在本文的後面專門論述。現在討論最佳生育率與政策生育率之間存在很大差異所導致的後果。在這種政策生育率條件下可能出現的兩種情況：

第一種情況，在政策生育率是 1.4 的情況下，如果所有的人都按照政策生育，沒有超生，那麼實際生育率會在 1.3 以下（因為有大約 10% 的夫婦患有不孕症，另有部分夫婦不想要孩子或者所有的孩子

⁵² 這裡需注意的是：政策生育率不是一成不變的，在現行生育政策穩定不變的條件下，其政策生育率在未來的一段時間內是逐年上昇的。

少於政策允許的數量)。1.3 的生育率屬於超低生育率，一個國家如果長期保持超低生育率，這個國家的老齡化程度必然極為嚴重，而且人口迅速萎縮。1.3 的生育率對人類來說是不可持續的。如果所有的人都遵守這項政策，對於這個國家來說絕對會造成災難性的後果。

第二種情況，在政策生育率是 1.4 的情況下，不僅要求部分人違反政策，而且要求超生仍較多，這時實際生育率才有可能達到 1.8。現在的問題是：一方面，政策生育率是變化的，另一方面，人們的生育意願是變化的，因而放棄生育率也是變化的，這就要求政策外生育率不僅是變化的，而且要求政策外生育率正好等於 1.8 與政策生育率的實現部分兩者之差。暫且不論我們是否真能做到這一點，僅就 1.8 的生育率而言，雖然將來仍會存在老齡化和人口萎縮問題，但比起 1.3 的生育率來說，危害程度大大減輕。從這個意義上來說，超生對於人口的可持續發展作出了有益的貢獻。但問題又來了：超生既然緩解了人口危機，超生者卻受到經濟等方面的處罰，這等於是國家懲罰對民族有功的人。⁵³ 因此，如何看待超生者，則是要我們認真思考的問題。

現在政府一方面把政策生育率定在 1.4 左右，而另一方面又說“最佳生育率”是 1.8 左右。那麼，政府是不是把達到“最佳生育率”的希望寄託在一部分人的超生身上？是不是希望有一部分人違反政策？這種政策難道不是世界上最奇怪的政策嗎？因此，如果政府認為“最佳生育率”是 1.8 左右，那麼政策生育率也應該定為 1.8 左右，而不應像現在那樣把政策生育率定為 1.4 左右。

政策生育率如果定為 1.8，那麼，放開二胎就是順理成章的事情。有人說，如果放開二胎，政策生育率就是 2.0 左右了。事實上，考慮到不孕症，放開二胎的政策生育率也就相當於 1.8 左右。又有人說，即使放開二胎，也仍然會有超生，所以實際生育率可能會突破 2.0。不可否認，放開二胎也仍會有超生現象，但同時也有夫婦自願只生

⁵³ 吳曉：〈草根試診我國人口政策之傷〉。

一個孩子，甚至一個孩子都不要。因此，在普遍允許生育兩個孩子的情況下，能否實現 1.8 左右的生育率，取決於放棄生育率與政策外生育率兩者之間的差異。在計劃生育之初，放棄生育率小於政策外生育率，然而隨著計劃生育的進一步開展與經濟的增長和社會的廣泛變遷，必然會實現放棄生育率大於政策外生育率的轉變。目前，在現行生育政策條件下，東部沿海地區已經實現這種轉變。在普遍允許生育兩個孩子後，這種轉變也會在全國層面上實現。因此，允許一對夫婦生育兩個孩子，實際生育率仍然不會超過 1.8。

19、生育政策調整與計生部門職能轉變

雖然現在國家及省級人口計生委的人誰也沒有說“現行生育政策的調整將動搖計生部門存在的基礎”，然而這種擔心還是心知肚明、心照不宣、若隱若現的。生育政策調整不僅牽涉到生育政策本身，更牽涉到計劃生育機構與人員的切身利益。從近期看，生育政策調整牽涉到計生部門的職責轉變，從遠期看，生育政策調整會加速作為政府獨立組成部門的計生部門的消亡。也許正是基於這方面的考慮，一方面，計生委極力擴大自己的工作範圍，國家計生委更名為國家人口計生委就是最好的佐證，另一方面，反對對現行生育政策作出調整。

計劃生育是我國必須長期堅持的一項基本國策。然而無法迴避的是：計劃生育只能是我國特殊時期的一個階段性政策，不可能長期存在下去。現在的問題是：這一“長期”究竟有多長？30 年、50 年、還是一百年？自 20 世紀 90 年代初生育率下降至更替水平以下後，中國人口問題的性質隨之發生了根本性改變，這也預示著以控制人口數量為主要特徵與已任的中國計劃生育的使命正趨於完成。以筆者愚見，如果從 20 世紀 70 年代初推行計劃生育算起，中國的計劃生育歷史可能不會太長久，如果從 1980 年作為中央及地方政府獨立組成部門的（人口和）計劃生育委員會成立算起，這一機構的壽命應該不會超過 40 年，這也就是說作為一個獨立的政府組成部門

的人口和計劃生育委員會在 2020 年後可能將不復存在。需要指出的是：作為政府獨立組成部門的人口和計劃生育委員會的撤銷，並不意味著中國計劃生育的終極，而是說那時已沒必要將計劃生育仍作為一個獨立的政府組成部門了。原先的計劃生育部門的工作可能要歸入兩個政府部門與一個非政府部門：衛生部門、民政部門與計劃生育協會。涉及避孕節育與生殖健康等方面的內容會回歸衛生部門，群眾性的人口與計劃生育宣傳教育等方面的內容可能將併入民政部門，原先的計劃生育部門的工作人員大多可能將轉變成為社會工作者；而原先計劃生育部門的一些群眾性工作將併入各級計劃生育協會。

當然，這樣的轉變不可能在一夜之間完成，它實際上是一個過程，需要一定的時間。從近期看，強制性計劃生育政策的轉變並不意味著計生部門的終結和計生工作人員的失業、轉業。恰恰相反，由於生育事關國家的命脈，因此，人口與計劃生育經費、人員還應當適當地予以增加。在轉變職能以後，人口與計劃生育部門可以更好地發揮在衛生宣教、生殖健康、婦嬰保健、避孕節育、家政服務等方面的作用，幫助願意生育的人生育健康、聰明、可愛的寶寶，為要求避孕節育的人提供避孕節育服務。⁵⁴

從長期看，計劃生育部門可能要充分意識到當前與未來計劃生育所面臨的新形勢與任務，充分發揮計劃生育工作隊伍善於做群眾工作的特點與長處，充分抓住經濟轉軌、社會轉型、人口轉變時期我國大力發展社會工作者隊伍的契機，努力實現工作思路與工作方法的轉變，做好思想上、認識上、知識上與技能上的儲備，為日後職業轉換創造條件。

生育政策調整使得基層計劃生育工作人員處在一個比較尷尬的位置，如何做好計劃生育工作人員的思想工作？向他們解釋清楚現行生育政策是一個歷史性的過渡性的產物？從而使計劃生育工作人員

⁵⁴ 王鑫海：〈計生委改組方案：轉型為家庭計劃與援助委員會〉，參見<http://wangxinhai.pku.spaces.live.com>。

做好心理上的準備，消除抵觸情緒，這是在生育政策調整前不僅要做、而且要做好的工作。人口與計劃生育工作者為中國的人口與計劃生育事業做出了鉅大的貢獻，在生育政策調整中，我們也一定要顧及中國數百萬計劃生育工作者的利益，努力解決好計劃生育工作者的出路問題與後顧之憂，爭取得到計劃生育工作者的廣泛支持。否則，生育政策調整將步履維艱，甚至中途夭折。計劃生育工作者向社會工作者轉變是可行之路之一：一方面在未來一段時間內中國社會工作者隊伍將迎來前所未有的發展機遇；另一方面，計劃生育工作者具有做群眾工作的優勢；第三，計劃生育服務是社會工作的內容之一，計劃生育工作者從事社會工作實際上是計劃生育內容的擴展。

20、它山之石

世界人口自 1798 年馬爾薩斯人口悲觀論出現以來，特別是二戰以後出現了前所未有的增長時期，人口悲觀論就沒有停止過。當發展中國家人口處在快速增長時，美國人口生態學家保羅·埃爾里奇 (Paul R. Ehrlich) 於 1968 年出版了轟動一時的《人口爆炸》(*Population Bomb*)。埃爾里奇認為世界人口的迅速增長 (主要是發展中國家) 與過剩已經超過了地球生態環境的承載能力，正威脅著整個人類的生存，並預言 1970~1985 年間世界將會發生大規模的饑荒和災難。1972 年羅馬俱樂部出版的《增長的極限》同樣瀰漫著悲觀論調。近 40 年過去了，悲觀論者的預言並沒有出現，而世界人口卻已經由埃爾里奇著文時的 35 億左右增加到現在的近一倍。1999 年當我們迎來 60 億世界人口日和國際老人年的時候，另一種具有諷刺意義的悲觀情緒出現了。據英國《觀察家報》報道，即使世界上第 60 億個人出生了，那也該是拋棄世界人口過剩的恐懼症的時候了。日本厚生省的報告憂慮地說，到下一個千年結束時，東京就將成為一座被廢棄的城市，日本將空空蕩蕩。據聯合國預測，到 2100 年，歐洲和日本的人口將減少一半。對生育水平低下的發達國家來說，出生率不足的含義就像人口

爆炸那樣意義深遠。雖然發展中國家的人口依然在增長，但已大大地放慢了步伐，致使聯合國的預言家們不斷地調低預測方案。世界人口數量的增幅以及未來的規模並沒有人口悲觀論者所預言的那樣前景黯淡。⁵⁵ 因此，有必要回顧一下世界其他國家與地區生育率演變的歷史與現狀，一定對現今的中國具有極大的參考價值。

（一）歐洲的歷史

儘管法國等歐洲國家通過採取鼓勵生育的政策對人們的生育行為實施干預，然而，生育率並未出現人們所期盼的止跌回昇，而是繼續呈持續下降的趨勢。說明歐洲國家婦女的生育率已經失去彈性，外界的人為干預對婦女生育率的影響僅僅是延緩生育率的下降速度而已，而不能從根本上扭轉生育率下降的趨勢。

（二）日本的經驗

日本 2005 年人口普查結果顯示，其人口總數出現了二戰後首次年度負增長。據《日本經濟新聞》2006 年 1 月 10 日報道，日本政府正在考慮通過財政刺激措施鼓勵國民生育，從而提高人口出生率。日本政府正在考慮制定一項計劃，在 2007 財政年度，提高對孩子在三歲以下父母的津貼。其他刺激措施還包括，要求減少或放棄針對兒童的醫療保健收費，對那些重新僱傭休完產假的婦女的公司給予支持。⁵⁶

日本的經驗表明：“經濟落後、人口與經濟關係一時處於惡化態勢時，政府實施出生控制政策可以有效地降低生育水平；但經濟的快速發展、生活水平的整體大幅度提高，在沒有出生控制的情況下並未使生育水平的下降趨勢發生改變；當經濟發展到高度水平以後，即使實施鼓勵生育政策，也同樣不能改變相對穩定的持續低生育水平。”日本生育率變動的經驗說明，在正常環境條件下，生育水平的下降變動趨勢具有某種不可逆性。生育水平的這一變動規律，也已被韓國、新加坡以及中國的臺灣、香港等亞洲國家或地區以及

⁵⁵ 李建新：〈論生育政策與中國人口老齡化〉，《人口研究》2000 年第 2 期。

⁵⁶ 〈日本計劃以財政刺激提高人口出生率〉，《國際金融報》2006 年 1 月 17 日。

歐美等發達國家的生育變動趨勢所證實。⁵⁷

（三）韓國的教訓

韓國在朝鮮戰爭後是困難國家，總和生育率與中國一樣高達 6.0。韓國政府也把計劃生育作為國策推行，被視為成功的典範。然而 20 世紀 90 年代起出現了是否應該繼續實行人口控制的爭論。政府成立專門委員會進行研究，為防止生育水平進一步下降，於 1996 年對人口政策進行了徹底的調整，並最終演變為鼓勵生育。然而，其生育水平卻持續下降，到 2004 年已經降至 1.19，竟然比日本(1.29)還要低，人口增長率不斷下降，即將出現人口負增長。

韓國學者認為由於以往的計劃生育政策過於嚴厲，以至於生育率不能恢復。目前採取諸多措施，加強婦幼保健中心、家庭健康和婦女聯合會等機構的職能，建立人口政策發展中心，加強人口研究，提倡新的生育文化，並且出臺了低生育率和人口老化的基本法。韓國學者總結了本國的幾點教訓：一國到達更替水平時人口政策要及早變化；新的人口問題會不斷出現，要不斷地研究；計劃生育工作要進一步加強改進。⁵⁸

（四）越南的現實

無論從文化背景（中華文化圈）、制度背景（社會主義國家），還是從經濟結構背景（從計劃經濟向市場經濟轉化，但市場化程度還不如中國，經濟發展水平相當於中國十幾年前的水平）考察，越南對中國都有參照作用。越南婦女的生育率在 1970 年代為 6.0 左右。1989 年生育率為 3.8(中國在 1979 年為 2.75, 1992 年開始低於更替水平)。1993 年時預計 2000 年總和生育率降低到 2.9, 2015 年達到 2.1。但 1994 年生育率就降低到 2.8, 1999 年下降至 2.3, 2005 年現在更是降低到 1.94。原先計劃到 2000 年把全國人口控制在 8200 萬，但 2000 年實際

⁵⁷ 王桂新：〈根據日本經驗試探中國未來生育政策的抉擇〉，《市場與人口分析》2006 年第 1 期。

⁵⁸ 顧寶昌：〈瞻前顧後左顧右盼——中國、印度與韓國人口趨勢的比較分析〉，曾毅、李玲、顧寶昌、林毅夫主編《21 世紀中國人口與經濟發展》，第 257~275 頁。

人口只有 7700 萬，比原計劃少 500 萬人（在一個每年增加人口不過百萬的國家，短時間內人口就少增 500 萬人意味著什麼？）。⁵⁹

越南的計劃生育比中國晚十幾年（傳統生育文化破壞沒有中國嚴重），政策比中國寬鬆（允許生育兩胎），執行力度沒有中國大，經濟起步比中國晚，人均收入不到中國一半，越南目前的經濟水平相當於中國 1980 年代後期或者 1990 年代初期（意味著生育意願比中國高），而且生育三孩及以上的婦女目前佔生育總數的近三分之一，但現在生育率只有 1.94（低於政策生育率）。越南沒有採取強制性計劃生育措施，經濟發展了，教育上去了，人們的生育率也降低到了 2.0 左右。⁶⁰

（五）海外華人的現狀

大量的研究表明，與所在國其他族群相比，海外華人的生育率在當地屬於最低族群行列。從美國、歐洲到馬來西亞、印度尼西亞等，概莫能外。新加坡與中國臺灣，同樣是華人社會，“多子多福”思想比中國大陸更嚴重。臺灣在 1970 年代還提倡“只生一個好”，1980 年代以後生育率急劇下降，面臨人口老齡化危機。臺灣社會作出了及時的反應，從 1990 年前後起就提倡“一個太少，兩個正好”，而現在則是“一個太少，兩個正好，三個更好”，因為社會上存在大量的“四不一沒有”（即所謂的不婚不孕不育不養沒有社會責任感）群體，生育率下降太快，養老體系面臨崩潰。目前新加坡的生育率略高於 1.0，如果沒有新移民，預計人口過一代減一半，生育口號已經從十多年前的“增產報國”演變為現在的“增產救國”。⁶¹如此看來，以“不孝有三，無後為大”、“多子多福”等為核心內容的中國傳統生育文化並沒有人們原先想像的那樣牢不可破，而是在現代化洪流的衝擊下早已支離破碎，繳械投降了。

日本人現在的想法實際上是拖一天算一天，他們既不願意大量

⁵⁹ 易富賢：《大國空巢》，（香港）大風出版社 2007 年，第 527~528 頁；吳曉：〈草根試診我國人口政策之傷〉。

⁶⁰ 易富賢：《大國空巢》，第 528 頁；吳曉：〈草根試診我國人口政策之傷〉。

⁶¹ 易富賢：《大國空巢》，第 495~500 頁。

的外國人湧入日本，從而改變日本社會和文化，又不想龐大的老齡人口造成社會疲憊不堪，只能想出許許多多治標不治本的辦法來拖延問題的最終惡化。但是日本人自己也明白，究竟是讓日本國消亡還是讓日本文化消亡，最終必須在兩者間做出取捨。同樣的情況也出現在德國，戰後引進的 230 萬土耳其人已經讓德國社會傷透了腦筋，但是不引進又怎麼辦呢？⁶²

二戰後風光一時的德日兩國現在都已成了垂垂老矣的國家，你還能從他們身上看到 20 世紀 70~80 年代挑戰美國統治歐洲的氣勢嗎？日本人丟掉了松下豐田的傳奇企業崛起時所依賴的創業精神，德國人則連引以驕傲的工業製造都連失陣地。很快我們就會看到韓國人重蹈日德的覆轍，韓國的出生率太低，現在後悔都來不及，只能看著自己遲暮下去。其實也不光這些當代國家，人類歷史上所有得意一時的國家，人口規模達到極限之日也就是國勢開始衰敗之時，如波斯、羅馬、阿拔斯阿拉伯帝國、英國等。⁶³

出生率下降到一定的程度再放寬人口控制，人口又增加了，這只是一個美好的神話。隨著城市化的進程，民衆的生育願望是毫無疑問在下降的。目前民衆的意願生育孩子數已經顯著低於更替水平。世界各國的歷史表明，經過人為的努力，將生育率從高降到低是可能的；而將長期以來已經較低的生育率提高，則是不太可能的。⁶⁴ 新加坡、日本和歐洲國家千方百計鼓勵多生育，給孕產婦提供比較好的條件，提供較好的照顧小孩的條件，但成效甚微。

人們的生育行為並不總是能被政府的政策所調控的。在限制生育方面，政府可以制定嚴厲的政策對超生者進行處罰，使其知難而退，但是，在鼓勵生育方面，政府的政策則未必能夠奏效，到時候，生與不生將主要取決於人們對孩子成本和收益的綜合考慮。目前的

⁶² 水寒：〈中國人口問題的真相〉，參見<http://bbs.tecn.cn/archiver/?tid-18660.html>。

⁶³ 水寒：〈中國人口問題的真相〉。

⁶⁴ 喬曉春、任強：〈中國未來生育政策的選擇〉。

歐洲、東亞等發達國家和地區都不同程度地採取了鼓勵生育的政策，有些國家鼓勵生育的政策還非常優厚，但很多人還是選擇少生育甚至不結婚、不生育，生育率在很低的基礎上持續走低。據預測，百年後的德國、意大利、日本、俄羅斯等國的人口將不及現在的一半，這些國家的很多有識之士對此憂心忡忡，但苦無良策。⁶⁵

世界上還沒有一個國家如中國一樣推行如此嚴厲的生育控制政策，也沒有一個國家在生育率降至更替水平以下後，仍繼續推行嚴厲的生育控制政策，更沒有一個國家的政府要求對持續十多年、甚至數十年的持續超低生育率地區（相當於歐洲的人口大國）仍推行嚴厲的生育控制政策。也許有人會說，中國的情況特殊。但筆者要追問的是：一是與他國相比，中國究竟特殊在哪裡？二是生育水平與中國接近的國家，為什麼採取與中國完全不同、甚至是截然相反的生育政策？它山之石，可以攻玉。深入觀察與分析世界各國與地區人口發展所走過的歷程，或許能給我們許多非常有益的啟示。而這些也許是當今中國最為需要的。

⁶⁵ 左學金、周海旺、楊昕：〈上海人口、就業與產業結構調整的關係研究〉，《學術刊物》2003年第4期。