

关于调整我国生育政策 的再建议

2009年1月

北京

关于调整我国生育政策的再建议

(2009年1月)

作为多年来从事人口研究的学者或人口工作的干部，我们以对国家和民族负责的态度再次建议，将目前的生育政策尽快地平稳过渡到城乡普遍允许生育二孩的政策。

三十年来经济社会的巨大变化，使我国的人口形势已经发生了历史性的变化，特别是总和生育率自九十年代初降到更替水平以下已经持续近二十年，现行生育政策的消极影响日渐显现，不利于人口长期均衡协调发展，必须从战略高度前瞻性地尽早应对，避免被动。我们认为，在稳定低生育水平的基础上，将现行生育政策调整为允许一对夫妇生育二个孩子的时机已经成熟。我们主张，在坚持计划生育基本国策，严格控制多胎的条件下，有计划地逐步放开二胎生育。

调整生育政策不容迟缓

1980年9月的中央公开信中提出，“为了争取本世纪末把我国人口总数控制在十二亿以内，国务院已经向全国人民发出号召，提倡一对夫妇只生育一个孩子”。中央号召全国人民体谅国家的困难，顾全大局，提倡一对夫妇只生一个孩子。这是为了解决当时由于人口增长过快带来劳动力过剩、资金积累困难、消费品短缺、人民生活水平难以提高等问题的应急之策。

改革开放以来，我国在控制人口过快增长的同时实现了经济

的高速发展。30 年前面对的计划经济时期的资金短缺与供给不足的状况已经不复存在，目前仍然面临的资源环境的压力，主要是由于粗放型的经济增长模式、技术条件及消费方式，而人口增长的影响已极为有限。

近三十年的独生子女政策的实施，在遏制了人口过快增长的同时，也带来了许多新情况、新问题。回顾 30 年的计划生育工作历程，不能不看到它主要是通过强有力的行政措施，付出了很大的政治代价与管理成本而取得的。当前，中央提出要坚持以人为本的科学发展观、构建和谐社会，我们需要从建党 100 年、建国 100 年的中长期发展目标和战略着眼，对新时期的人口和计划生育政策、工作思路和模式作出调整。

国家统计局公布的人口普查和历年人口变动抽样调查结果表明，我国的生育率处于人口世代更替所需的水平（即平均每个妇女生育 2.1 个孩子）以下已长达近二十年之久，自 1997 年以来已在 1.5 以下（见图一）。我国 2005 年 1%人口抽样调查的总和生育率为 1.33，有十多个省市自治区的妇女生育水平仅为一个孩子左右，已低于世界上绝大多数发达国家的生育水平。即使是地处边远，生育政策较宽松的省区，生育率也在更替水平以下。

近二十年来的低生育水平使人口走向负增长的趋势不断增强，而上海的户籍人口的自然变动自 1993 年以来就已经一直处于负增长。如果继续保持目前的生育政策不变，全国人口老龄化将不断加剧，而且人口总量将在十几年内开始减少，并且缩减的速度不断加快，到本世纪中叶，我国人口年龄中位数将从 2000

年的 30 岁提高到 45 岁，即有一半人口在 45 岁以上。届时 65 岁以上的老人将占总人口的四分之一以上，不到 2 个劳动力就需要养活一个老人（见附件一）。

尽管我国劳动力总量还很大，但由于低生育率造成的劳动力相对短缺已见端倪。未来适龄劳动力将急剧减少，从 2030 年的 9.3 亿下降到 2040 年的 8.3 亿，即每年减少 1000 万，十年中减少一个亿。特别值得注意的是，减少的主要是每年新进入劳动力市场的青壮年。从 2010 年开始，20—24 岁的新增青年劳动力将出现持久性大幅度下降，十年中将骤减一半以上；在 20—60 岁劳动力总量中的比例也将由目前的 15% 剧减到 8%（见图二）。与此相伴随的是劳动力的快速老化。接受了最新教育、最富活力的青壮年人群的急剧萎缩势必损伤我国创新能力的增强和社会经济的长远发展。如果及早启动生育政策的调整，当前和今后几年新增婴儿在 20 年后进入劳动年龄时，恰逢其时地极大减轻 2030 年后中国养老负担剧增和劳动力资源快速萎缩的压力，不啻为谋求我国人口长期均衡发展的多赢之策、德政善举。

按照现行生育政策的要求，全国近三分之二的夫妇只能有一个孩子。目前全国的独生子女已达 1.4 亿，独生子女户已经超过全国家庭户总户数的三分之一。独生子女规模还在以每年约 500 万的速度增加。按此趋势发展，到本世纪中叶，我国只有一个子女的 60 岁以上的老年夫妇将超过 50%。三十年的独生子女政策使千千万万的家庭为了国家的振兴、经济的发展付出了代价。亿万“政策性”独生子女的出现，使作为社会的基本单元的众多家

庭的风险剧增，原来主要表现在宏观层面的人口问题正在延伸到微观家庭层面。“汶川”大地震令人震撼地意识到，独生子女家庭面对天灾人祸突发事件是多么脆弱。尽快调整现行生育政策，给家庭多一点选择生育孩子数量的权利必将增强家庭的稳定与社会的和谐，是以人为本的科学发展观的必然选择。

目前在广大农村实行的允许第一个孩子是女孩的夫妇再生一个孩子的政策（即一孩半政策），在客观上助长了农村的男孩偏好并采取保男流女的做法，导致我国的出生人口性别比持续大范围地偏高。近年来，尽管政府采取了关爱女孩、打击“两非”等多种措施力图扭转出生性别比失调的趋势，但全国的出生性别比仍然居高不下并继续上升，2007年已达120，已经成为世界上出生性别比失调最严重、持续时间最长的国家。适时调整生育政策，满足了大部分群众的生育意愿，有助于缓解出生性别比失调的问题。

大规模的人口流动、户籍制度的改革、城镇化的加快推进，使我国现行的“以行政区划为前提、城乡二元结构为基础”的生育政策正逐渐失去赖以存在的依据，二者之间的矛盾日渐突出，对我国目前的计划生育管理体制提出挑战。在实现城乡经济社会发展一体化的总体目标下，调整具有二元特点的生育政策，使之与正在推行的社会发展政策调整同步转型，势在必行。在全国有计划地逐步实行一对夫妇生育二个孩子不仅有助于计划生育管理，也顺应城乡协调发展的大趋势。

人口规模是一个国家综合国力的基本构成因素，也是人类文

明传承的重要载体。人口变化前景事关中华民族的兴衰荣辱。保持适当的人口规模，争取人口长期均衡发展，是实现国家长治久安、民族强盛繁荣的根基。普遍允许一对夫妇生育二个孩子，有利于家庭稳固健全、社会和谐、综合国力持续增强，必将惠及千家万户，惠及民族兴旺，惠及国家社稷。

允许一对夫妇生育二个孩子不会造成人口失控

我们在 2004 年递交的建议书中提出，在继续提倡晚婚晚育和严格控制多孩生育的前提下，采取“分类实施、逐步放开、两步到位”的办法，由现行的生育政策逐步过渡到每对夫妇生育二个孩子的生育政策，是完全必要的，也是可行的。近年来我国每年不符合现行生育政策的多孩生育只占总出生的 3% 以下，说明我国已经有能力在“放开二孩”的条件下有效地控制多孩生育。只要我们精心组织、措施得当，生育政策的平稳过渡是可以实现的。

近年对多年实行二孩政策地区的调研表明，允许一对夫妇生育二个孩子事实上并没有造成人口的失控。我国甘肃酒泉、山西翼城、河北承德、湖北恩施等一些农村地区从 20 世纪 80 年代以来实行了“一对夫妇可以生育二个孩子”政策，覆盖人口 840 万，时间长达 20 多年，多年来人口增长缓慢，生育水平保持在 2 个孩子以下，并没有出现因政策较宽松而引发生反弹，也没有出现多孩生育增加。同时，较宽松的生育政策更易为群众所接受，缓和了干群矛盾，减少了工作难度，推动了计生工作重点向以满

足群众需求为导向的优质服务转变,也有助于促进出生性别比的正常化。可以相信,在我国社会经济条件和计划生育工作基础远远向前发展的 21 世纪,普遍允许生育二孩的政策在更广大地区的实施是完全可行的(见附件二)。

我国社会经济的迅猛发展正在深刻地改变着人们的生育观念,三胎以上的多胎生育已由 1970 年前的 68% 下降到 2005 年的 5%;大多数育龄夫妇只是想生育二个孩子;越来越多的青年人主动推迟或者放弃生育的机会。生育政策已不再是主导人们生育意愿和生育行为的唯一因素,生育率的下降势在必行。地处老、少、边、穷山区的湖北省宜昌市的长阳、五峰两县,前几年经省人大批准在全县实行普遍允许生育二孩的生育政策以来,生育水平持续平稳,自然增长率接近于零,既没有出现出生堆积,也没有出现生育反弹,出生性别比也保持正常。长阳、五峰的实践表明,即使在经济欠发达地区,只要继续认真做好计划生育工作,实行宽松的生育政策也可以实现低生育水平的稳定(见附件三)。近年在经济比较发达的江苏六县市开展的调研表明,在符合当地政策可以生育二孩的育龄妇女中,生了二个孩子的不到十分之一,其中仅有 45.1% 的已有一孩的妇女表示二个孩子最理想;而她们中间明确打算生第二个孩子的比例更低。调查对象的平均理想子女数为 1.45 个孩子,说明少生孩子已经蔚然成风(见附件四)。

尽管我国的人口总量迄今还在继续增大,但目前的人口增长并不是因为生育水平过高,而是由于目前育龄妇女相对较多,死亡人口相对较少的人口转型期中的特殊人口结构而导致的惯性

增长所致。出生数由于人口结构而出现波动是人口动态过程中的正常现象，不应成为推迟生育政策调整的理由。多年低生育率使我国的育龄人群和出生数都将出现长期衰减，未来几年可能出现的所谓“出生高峰”只是我国未来出生数量衰减趋势中由于年龄结构变化造成的小起伏。20—29岁育龄妇女人数尽管会从2006年的0.934亿上升到2016年的1.049亿，但仍不到2000年1.052亿的水平，更远低于90年代初1.258亿的水平（见图三）。出生人数尽管会从2006年的1585万上升到2011年的1727万，但仍不到2000年1772万的水平，更远低于80年代中期的2529万（见图四）。值得注意的是，如果现行生育政策不变，我国的育龄妇女人数和出生人数都将出现急剧减少的趋势，到本世纪中叶，20—29岁的育龄妇女人数预计会下降到5千万，出生人数会下降到850万，即在短短几十年中减少一半。

当前日本、俄罗斯、西欧等一些国家已经出现由于人口萎缩而导致经济低迷和社会波动，使我们不得不对过度追求低生育率的长远后果引起高度警觉。进入21世纪以后，生育水平不断下降已经蔓延成了一种全球性的趋势。国际经验提示我们，生育水平一旦长时期低于更替水平就极难回升，必须见微知著、未雨绸缪。在这些低生育率的国家中，提升生育水平已经成为公共政策的主要目标和国家的战略需求，但是不论政府和社会的努力有多大，除了瑞典和法国，目前还没有其他国家在生育水平降到极低后能再把生育水平提升回到1.5，更没有任何一个国家可以把生育水平回升到2.1的更替水平。

几点建议

我们始终认为，生育政策调整决不意味着放松对中国人口问题的重视，而是要求我们从全面建设小康社会、构建和谐社会的角度居安思危、深谋远虑，对中国人口的发展前景进行前瞻性的战略考虑。同样，生育政策的调整并不意味着我国的计划生育工作应该削弱而是应该更进一步加强。随着我国人口进入低生育率时期，计划生育工作更应该贯彻中央提出的以人为本的精神，按照建立服务型政府的要求，跟上形势的发展，以满足广大群众的生殖健康需求、提供优质服务为导向加快自身的转型，使计划生育工作成为新形势下增进群众健康、落实以人为本、促进社会和谐甜蜜事业。

调整现行生育政策势在必行、刻不容缓，但生育政策又是涉及千家万户、关系国计民生的大事，因此，生育政策的调整是一件十分精细的工作，既要积极又要谨慎，需要非常踏实地去进行。为此我们建议：

1) 以科学发展观为指导，加强对低生育率下的人口规律的研究，使各级干部、计划生育工作者正确、全面地认识人口形势，消除“生育率越低越好、人口越少越好”的绝对化、极端化思维倾向，认清 21 世纪人口和计划生育工作面临的新情况、新问题，主动引导人口和计划生育工作事业适应新形势，实现科学发展。

2) 为了取得生育政策调整的经验，选择若干生育水平长期偏低、计划生育工作基础较好的大城市如上海，和较发达的省份如江苏、浙江的部分县市先行试点，先易后难、先点后面，逐步

推开。

3) 考虑到各地经济社会发展不平衡和计划生育工作基础的差异,应该允许各地在保持稳定的低生育水平和计划生育工作平稳开展的前提下,本着积极稳妥、自主创新的精神,根据各地的具体情况,提出调整步骤,拟定试点方案,着手探索试验。国家人口计划生育委员会要加强指导,及时总结经验。

4) 采取切实有效的措施,加强人口统计工作,克服口径不一、数出多门的倾向。鼓励认真的学术讨论,为准确判断人口形势和决策提供科学依据,增强决策的透明度。

5) 重视调查研究,加强对那些多年来已经实行一对夫妇可以生育二个孩子政策地区的支持和指导,认真总结和吸取这些地区在努力做好计划生育工作的基础上,放开二孩、防止多孩,实现“把计划生育政策建立在合情合理、群众拥护、干部好做工作”基础上的实践经验。

人口变动的规律性和政策效应的滞后性要求人口政策的前瞻性,中国生育政策的调整正面临着历史性的抉择。生育政策调整已经事不宜迟,异常紧迫,应当及早着手,不应贻误时机。调整现行生育政策,不仅符合民意、深得人心,也有利于我国的可持续发展。我们曾在 2004 年递交了《关于调整我国生育政策的建议》,呼吁尽早将生育政策调整提上议事日程。根据这几年来人口形势的发展和最近的研究成果,我们再次呼吁中央作出战略性决策,尽早着手调整生育政策。

《关于调整我国生育政策的再建议》签署人员名单

陈 卫 中国人民大学人口与发展研究中心教授



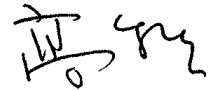
陈友华 南京大学社会学系教授



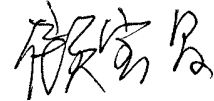
风笑天 南京大学社会学系教授



高尔生 上海市计划生育研究所研究员



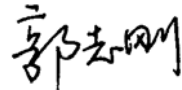
顾宝昌 中国人民大学人口与发展研究中心教授



桂世勋 华东师范大学人口研究所教授



郭志刚 北京大学社会学系教授



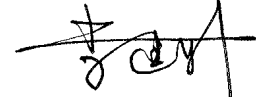
解振明 中国人口与发展研究中心研究员



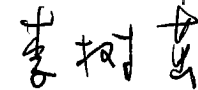
李建民 南开大学人口与发展研究所教授



李建新 北京大学社会学所副教授



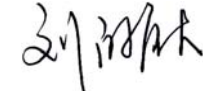
李树苗 西安交通大学人口与发展研究所教授



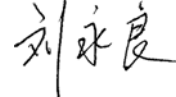
刘 爽 中国人民大学人口与发展研究中心教授



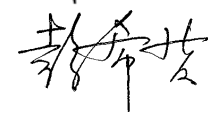
刘鸿雁 中国人口与发展研究中心人口研究部主任、研究员



刘永良 上海市计划生育协会副会长



彭希哲 复旦大学社会发展与公共政策学院院长、教授



宋 健 中国人民大学人口与发展研究中心副教授



王广州	中国社会科学院人口与劳动经济研究所 研究员
王金营	河北大学经济学院副院长、教授
原新	南开大学人口与发展研究所教授
曾毅	北京大学中国经济研究中心教授
张二力	原国家计生委规划统计司司长
张戎舟	上海市人口与发展研究院常务副院长
郑真真	中国社会科学院人口与劳动经济研究所 研究员
周长洪	南京人口管理干部学院公共管理系主任、 教授
朱楚珠	西安交通大学人口与发展研究所教授
左学金	上海社会科学院常务副院长、研究员

王广州

王金营

原新

曾毅

张二力

张戎舟

郑真真

周长洪

朱楚珠

左学金

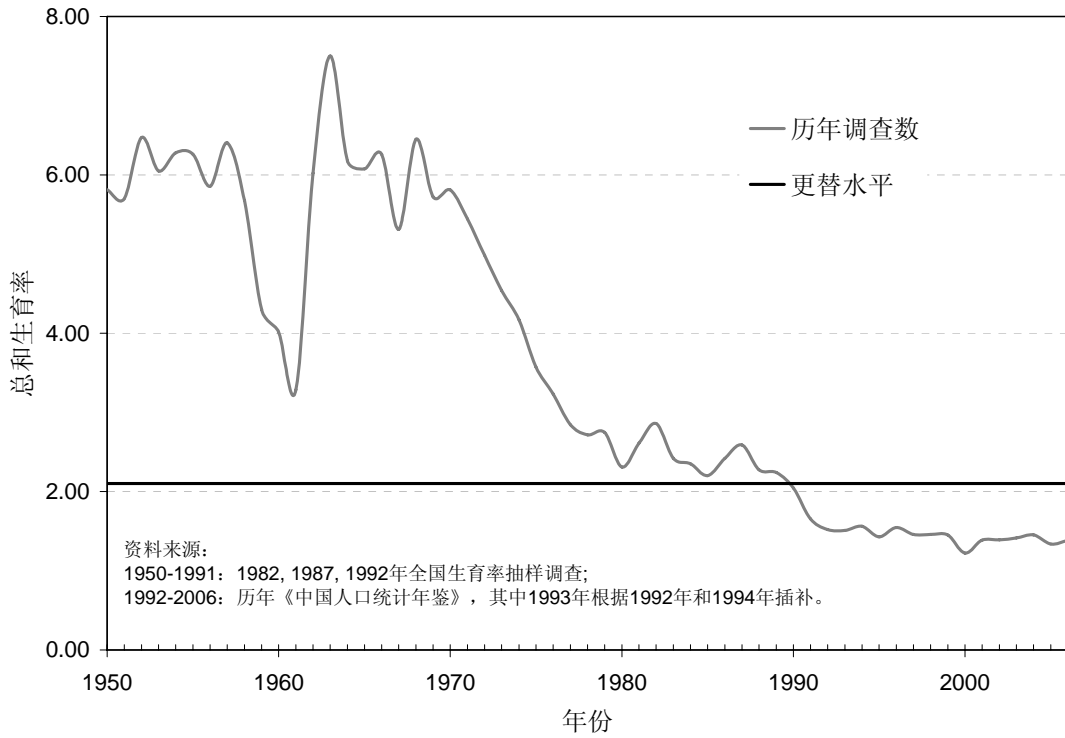


图 1. 1950-2006 年全国总和生育率变化趋势

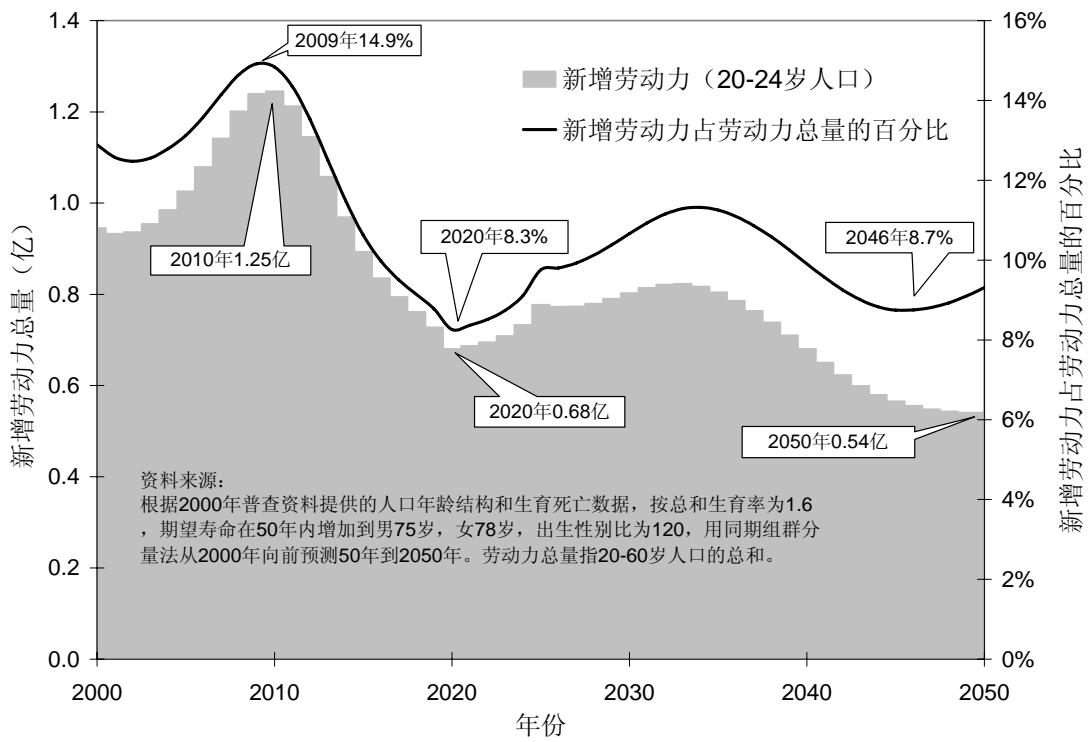


图 2. 2000-2050 年全国新增劳动力（20-24 岁）变化趋势

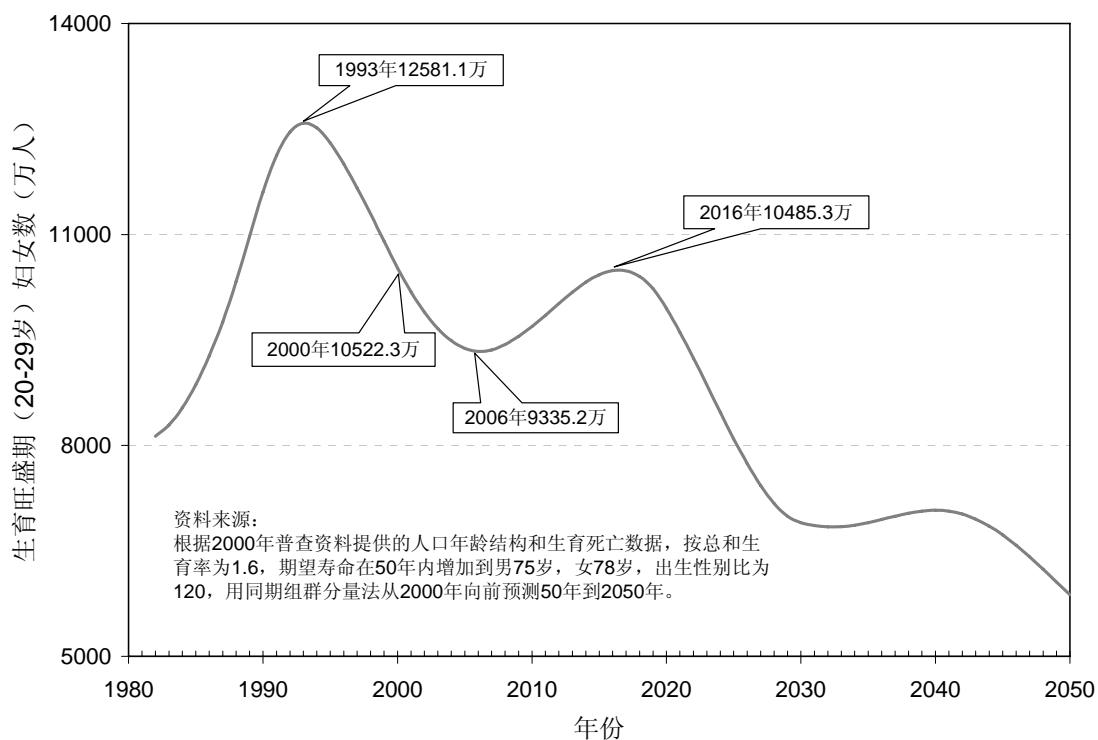


图 3. 1982-2050 年全国生育旺盛期（20-29 岁）妇女数变化趋势

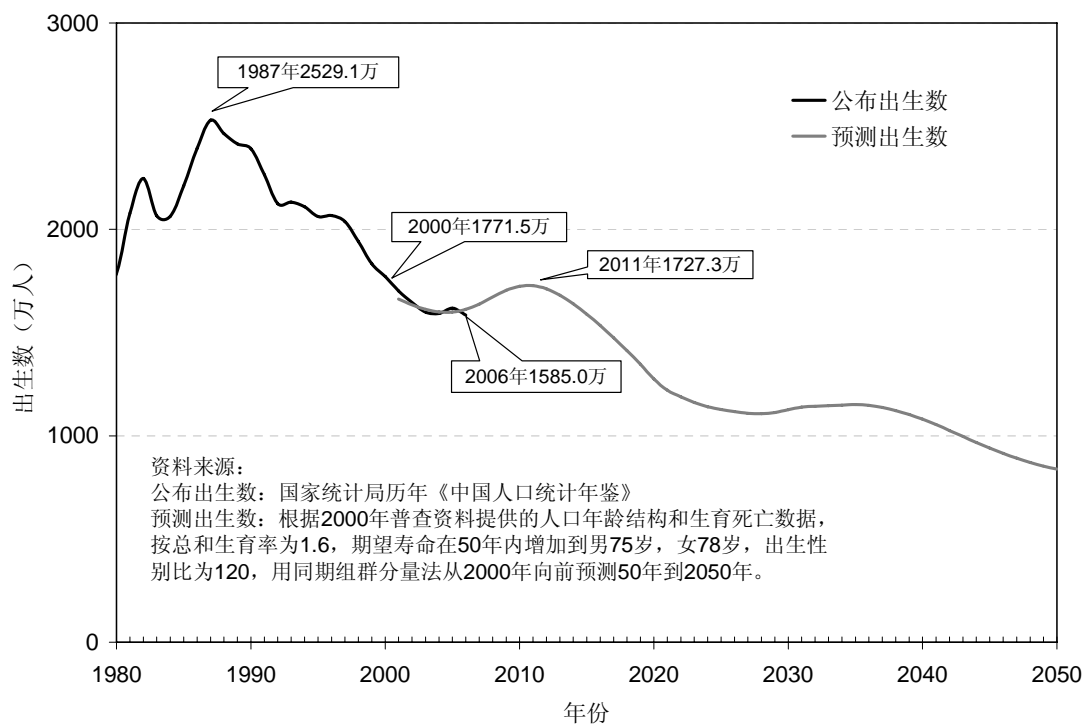


图 4. 1980-2050 年全国出生数量变化趋势

附件一：21 世纪中国人口负增长惯性

人口惯性就是由于长期人口发展势头在年龄结构中积累的一种能量。中国计划生育开始前是典型的增长型人口年龄结构，即越年轻的年龄组人数越多。从人的出生到结婚生育要经过 20 多年时间，这决定了至少在 20 年内育龄妇女的人数仍然是越来越多的。即使她们平均生育不到二个孩子，总人口仍然还会维持很长时间增长。人口学称其为“惯性增长”。人口发展周期长、惯性大，以往人口宣传教育中说的并不少。但是至今还很少提到的是，如果越年轻的年龄组人数越少成为稳定趋势的话，也同样会积累起人口负增长惯性来。如果人口较长期地维持显著低于更替水平的生育率，那么后来即使将生育率提升到更替水平，人口负增长惯性的存在将导致人口仍会持续长期的负增长。这种情况其实与当前并存的低生育率和人口惯性增长是完全反向对应的。

还需要指出，形成人口负增长惯性并不是始于人口增长率由正变负的时刻，而是在此之前几十年，即人口内在增长率由正变负的时刻便开始了。

人口的内在增长率

人口学证明，如果人口按任意一套固定不变的年龄别生育率与年龄别死亡率极长时期地发展下去，就一定会转化为稳定人口。这个稳定人口的年龄结构比例、出生率、死亡率、增长率都会稳定在一个相应的特定水平上，不再发生变化。人口内在增长率指的就是这种稳定不变的增长率。实际上这个指标反映的是，在排除了实际人口年龄结构影响后的（以相应稳定人口的年龄结构为基础的）内在的人口增长率。

我们对中国 1950—2006 年之间 56 年中各年的年龄别生育率和死亡率所对应的人口内在增长率做了计算。需要说明，对 1990 年代以来的生育水平一直存在着较大争议。本文目的是为了提醒人们看到中国人口发展的内在趋势，而不在于解决真实生育率到底多高的问题，因此直接使用了统计部门公布的调查统计数字，没有做任何调整。这样的计算结果可以理解为“如果”生育率真的如此之底，“那么”会有怎样的人口后果。

结果表明，中国总和生育率在 1990 年降到更替水平（ $TFR=2.1$ ）之下，标志着生育水平本质变化的分界线。要是看净再生产率（ NRR ，表示在考虑死亡水平影响下每个母亲平均由多少个女儿来接替）这个更确切的指标，则表明生育率

在 1989 年就已达到更替水平 ($NRR=1$)。自 2000 年以来, 净再生产率大多保持在 0.60 左右, 这意味着女儿一代的规模将比母亲一代缩小 40%。

然后, 进一步推算出中国人口 1950—2006 年的人口内在增长率。图 1 提供了各年实际人口自然增长率和推算的人口内在自然增长率两条曲线的比较。

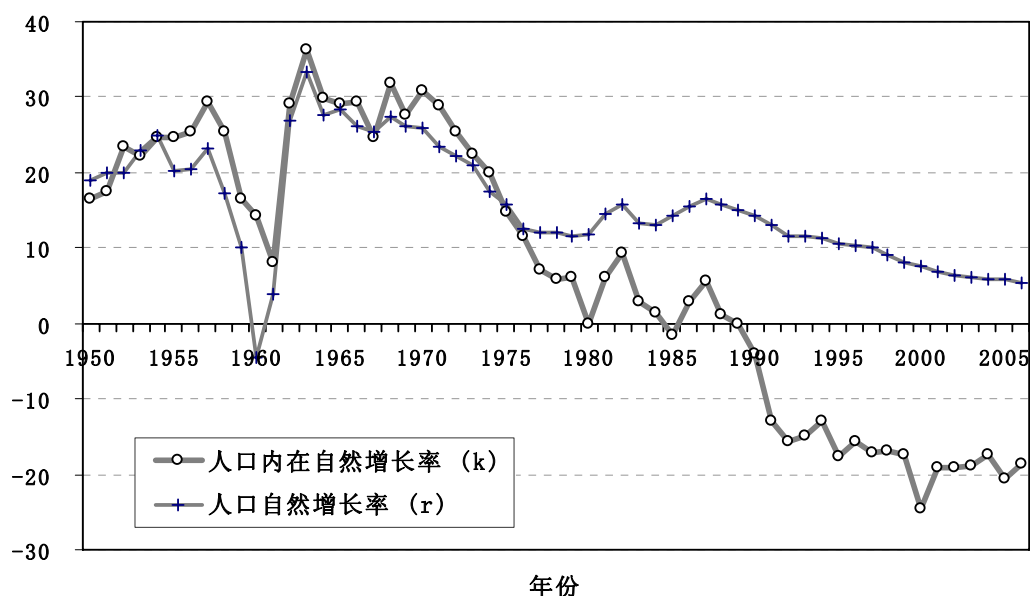


图 1 1950—2006 年中国人口自然增长率与内在自然增长率

根据这两条人口增长率曲线, 可以把过去半个多世纪以来的中国人口变化分为三个阶段。第一阶段 (1950—1975 年), 人口内在增长率大于人口增长率。第二阶段 (1975—1990 年), 人口内在增长率降至人口增长率以下, 但其水平仍大于 0。第三阶段 (1990 年以后), 人口内在增长率不仅低于人口增长率, 而且变为了负数。

中国人口发展趋势的真正转折点, 其实应该由人口内在增长率由正变负的那一刻来界定。图 1 表明, 这个历史转折发生于 1990 年, 即早在 18 年前中国人口发展就已经发生了本质性变化, 其内在趋势已经从人口正增长转变为人口负增长。当前及近期未来的人口增长不过是惯性增长, 即现在人口结构中蕴藏的巨大增长惯性的影响暂时还大于低生育水平的影响。

然而, 过去十几年来中国远低于更替水平的生育率正在逐渐累积人口负增长惯性。图 1 中 1990 年以后人口内在增长率越降越低, 当前已达到 -20% 左右。按

这种内在负增长率做进一步推算，其长远前景是中国人口规模仅需 35 年时间便可减半。

因此，当前我们必须将未来人口的负增长和老龄化问题纳入研究和决策视野，不但不能再追求降低生育率，反而有必要使生育率适度提高，使之不要比更替水平总和生育率（2.1）低得太多。

21 世纪中国的人口负增长惯性

人口内在增长率降至 0 以下后，就会形成人口负增长惯性。生育率越低、持续时间越长，形成的负增长惯性也就越大，巨大的负增长惯性会导致一旦进入实际人口负增长，将势不可当地延续很长的时期。

我们先在 1982 年全国人口普查数据基础上模拟了 1982-2000 年的人口变化。其中假定总和生育率（TFR）从 1982 年的 2.62 逐渐下降到 2000 年的 1.6。于是得到 2000 年 7 月 1 日的总人口数为 12.5 亿。这个数值略大于 2000 年人口普查的实际调查人数 12.43 亿，但小于 2000 年人口普查公报中经过漏报率调整的大陆总人口数 12.66 亿。

在此基础上，对中国未来人口负增长惯性的模拟构建了三个不同的低生育率模拟方案：1) 定从 2000 年开始生育水平维持在政策生育率（TFR=1.47）的水平，并维持 100 年不变；2) 假定生育率在 1.47 水平上维持到 2036 年（即从 2007 年起再继续 30 年），然后一步提高到更替水平（TFR=2.1）且不再变化；3) 假定生育水平在 1.6 的水平（目前多数人口学者所接受的水平）上维持到 2036 年，然后提升到更替水平且不再变化。研究目的旨在揭示低生育率持续较长将会对人口发展有何种影响。

模拟结果显示，人口惯性在未来中国人口变化中的影响不可低估。表 1 分别给出了人口正增长惯性与负增长惯性的几个主要指标。此外，图 2 描述了按以上三种低生育率假设方案模拟的 21 世纪中国人口规模的变化。

尽管中国生育率早已降到更替水平之下，但是上述所有方案结果都预示人口总数在近期未来将会继续扩大。即使是按政策生育率这样的极低生育率假设（1.47），人口惯性增长从现在起还会持续 15 年，在 2023 年达到 13.5 亿的人口最大值。如果按 1.6 的生育率方案，那么人口惯性增长将会多延续 3 年，在 2026 年达到 13.8 亿的人口最大值。换句话说，中国人口在 1990 年已经转变为负的内

在增长率条件下，人口惯性增长会延续 30 多年，并在 1990 年 11.3 亿人口基础上又增加 2.5 亿。

一些人主张根据人口是否变为负增长来作为调整生育政策的时间依据，那么按上述结果就要将调整推迟到 2025 年左右。这当然会有利于减少中国人口达到的峰值，然而这样的决策过于片面，完全忽视了人口发展的内在规律，即人口负增长惯性的问题。因为等未来人口数开始缩减时再提高生育率其实已经为时太晚、无济于事。

表 1 人口惯性对中国人口长期发展的影响

预测方案	I TFR=1.47, 30 年	II TFR=1.6, 30 年	III TFR=1.47, 不变
人口增长惯性			
达到人口零增长的年份	2023	2026	2023
达到的总人口最大值（亿）	13.50	13.82	13.50
人口负增长惯性			
提升更替水平生育率后 人口缩减的持续年数	54	49	70+
人口规模的缩减量（亿）	3.08	2.20	6.73
人口年龄中位数最大值（岁）	47.6	45.6	52.9
年龄中位数最大值的年份	2047	2044	2100

如表 1 和图 2 所示，维持现行政策规定的极低生育率不变，那么本世纪末人口数会从这一方案的人口最大值 13.5 亿基础上减掉近一半（6.73 亿），缩减为 6.77 亿。并且，即便考虑在 30 年后将生育率提高到更替水平并维持下去，总人口也同样无法逆转在几十年内持续急剧下降的趋势。按政策生育率（1.47）延续 30 年后再提升的方案显示出，人口负增长将延续 54 年，从其人口最大值 13.5 亿（2023 年）减少近 3.1 亿。即使按略高的生育率 1.6 维持 30 年再提高，未来人口负增长也要持续 49 年，从其人口最大值的 13.8 亿（2026 年）减少 2.2 亿。这些结果充分显示了人口负增长惯性的巨大影响。

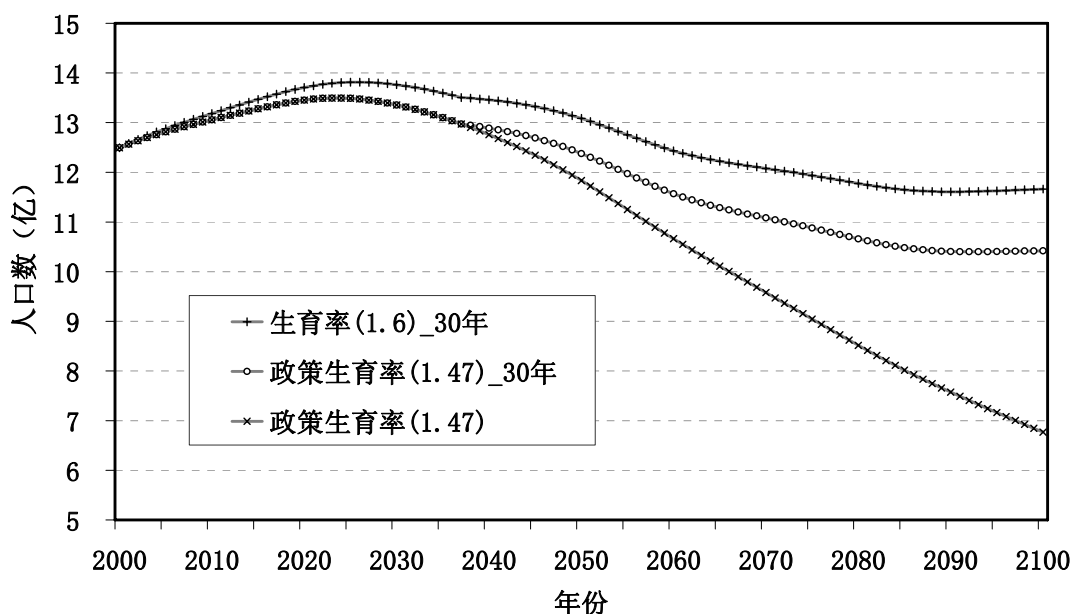


图2 中国人口惯性与人口总数变化趋势

有人可能认为在本世纪内中国人口总量达到峰值后减少个2到3亿人并不一定是坏事，甚至可能是好事。然而这种结果已经超乎我们的判断能力，因为没有哪个现存人口有过这种经历，而经历过这种变化的人口应该已经消亡了。因为，在人口总量急剧减少的同时，人口年龄结构也将急剧老龄化，而这种变化对未来中国社会与经济的影响都将是史无前例、极为深远的。

图3给出了各方案模拟的21世纪中国人口的年龄中位数。年龄中位数的意义是一半人口在此年龄之上，另一半在此年龄之下。可以看到，由于持续多年的低生育率和平均预期寿命的提高，人口老龄化过程来势迅猛。在2000年，中国人口还相对很年轻，年龄中位数仅为30岁。到2050年左右，这三种假设方案的年龄中位数都会提高到45岁以上。维持政策生育率完全不变，本世纪末的年龄中位数将达到近53岁。如果先维持低生育率30年再提高到更替水平，那么较低生育率（1.47）的方案自然会累积更大的人口负增长惯性，使年龄中位数持续35年（2036-2070年）保持在45岁以上高水平。而另一个生育率稍高（1.6）的方案虽然年龄中位数相对略低，但是也将有38年（2034-2072年）维持在43岁以上。这就意味着届时人口中育龄妇女比例很小，人数很少，所以即使那时生育率能被提高到更替水平，对应的出生量也大不了。

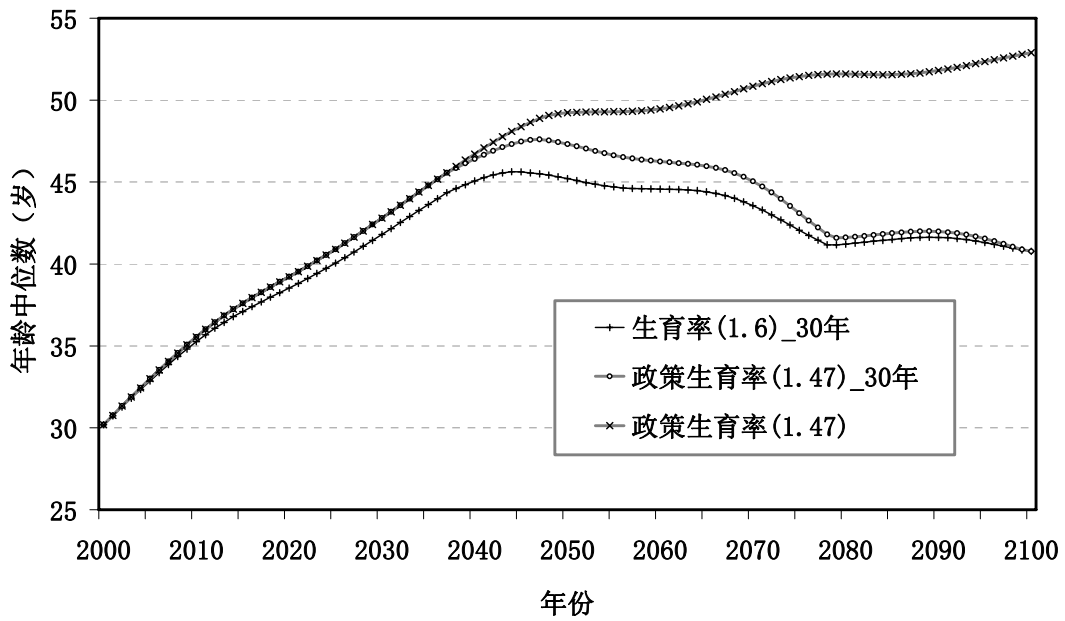


图3 中国人口惯性与人口中位年龄变化

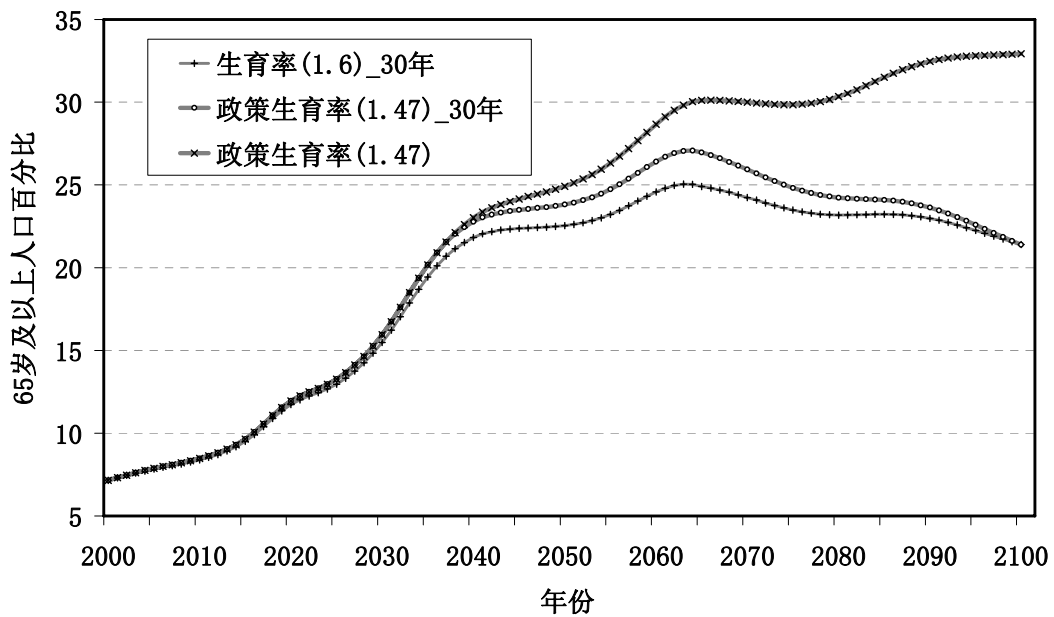


图4 中国人口惯性与老年人口比例变化

更常用的老年人口比例（65岁及以上）指标结果也很类似。如图4所示，由于生育率过低并且保持时间太长，老年人口比例将由2000年的7%急剧升至2036年的20.1%，即每5个人中就有1个在65岁以上。并且，即使按维持1.6

的生育率 30 年并在 2037 年恢复到更替水平的方案，由于多积累了 30 年的人口负增长惯性，因此人口老龄化加剧还要继续延伸 20 多年，在 2063 年时达到 25% 的最大值，即每 4 个人中就有一个 65 岁以上的老人。要是看另外两个更低生育率的方案，老年人口比例则将达到更严重的程度。

以上模拟可以使我们看到适时将低生育率提高的必要性和紧迫性。对于已经过于老龄化的人口是没有什么好办法的，因为人口结构已经形成了巨大的人口负增长惯性。这就好比一辆高速行驶而又在下陡坡的汽车，急刹车也无济于事，甚至更为危险。最好的办法就是尽早减速，保持汽车的可控性，避免进入危险状态。

应当说明，我们在探讨未来人口负增长惯性时所依据的生育率假设实际上比十几年来绝大多数全国人口调查的生育率水平（近年为 1.4 左右）已经高出不少了，但是它们又显著低于人口和计划生育宣传中多年来不断重复的 1.8 水平。这一点与前一节中直接应用公开发表的调查统计数不同。也就是说，这里的人口模拟更接近于是一种预测。

本节的模拟有意展示了如果真实生育率很低时人口负增长惯性的后果。这种可能性是现实存在的，因为至今并没有确凿证据表明人口调查的漏报率到底有多大。必须指出，以往很多人口预测研究因为对生育率和人口结构进行了过分调整，虽然在总人口规模预测上更为保险，然而却使得人口负增长和老龄化方面的问题被严重忽视了。所以，这里提供的人口模拟可以作为以往人口预测结果的一种补充，使大家能够看到过去被忽视的另一种可能的人口发展后果。

结语

人口发展有其内在规律性。尽管当前中国人口还在惯性增长，但中国多年来的低生育率已经形成并将继续积累起更大的人口负增长惯性。如果等到中国人口已经开始负增长再采取措施来提高生育水平，则为时已晚。当前，中国人口发展已经进入重大的历史关头，我们应该把握人口形势，尊重人口规律，切不可盲目和消极地等待观望，以至贻误时机。

附件二：关于四个实施二孩生育政策地区人口状况的调研报告

2005—2006年，中国人民大学人口与发展研究中心、河北大学人口所、华中师范大学社会系分别对多年来在农村实行“一对夫妇可以生育二个孩子”政策的甘肃省酒泉市、山西省翼城县、河北省承德市、湖北省恩施州四个地区的人口状况进行了调研。现将有关情况简要报告如下。

一、四个地区人口与计划生育工作情况

甘肃省酒泉市地处甘肃省西北，各项经济指标处于全省前列，八十年代初各项人口指标就低于全省平均水平，1981年总和生育率（即按当年生育水平，每个妇女终身生育孩子的数量）为2.02。1986年被国家计生委确定为全国农村“二孩”政策试点地区。

1986年，酒泉市实行农村“二孩”生育政策时，当地正处于第三次人口出生高峰，人口出生率和自然增长率曾一度出现一定幅度的回升。但二十年来，酒泉的出生率和自然增长率一直低于全省和全国平均水平，并在继续下降。2000年，妇女总和生育率为1.4，低于全省的1.7。多年来总出生性别比和一孩出生性别比都基本上保持在正常范围内，二孩出生性别比经历了从在高水平上波动到稳定在正常水平的变化。2000年普查表明，酒泉的出生性别比为108.2，低于全省的114.8，低于实施“一孩半”政策（即农村家庭第一胎生育女孩的，经批准后，可以再生育一个孩子），经济发展水平相似的邻近的张掖市（125.4）。近年来，二孩性别比也趋于正常（105.5）。酒泉的人口年龄结构变动比较平缓，到2005年60岁以上老年人口比例为5.17%。目前，酒泉的人口态势实现了试点确定的“控制人口、保持合理的人口结构、延缓人口老龄化”的预期目标。

二孩政策的实施促进了计划生育工作的重心从单纯控制人口转向优质服务。干群关系得到改善，群众满意了，工作容易做了，实现了中央7号文件（指1984年4月13日中共中央批转国家计划生育委员会党组《关于计划生育工作情况的汇报》）提出的“把计划生育政策建立在合情合理、群众拥护、干部好做工作的基础上”的初衷。近几年随着生育间隔限制的取消，群众可以根据个人的意愿决定生育的时间，干部群众更加满意。

酒泉出现的良好人口态势不光与生育政策有关，也由于酒泉较好的经济发展水平和开放的地域环境。酒泉是古丝绸之路的必经之地，自古就会聚了来自五湖

四海的人群。由于多为移民，因而没有根深蒂固的宗族观念，加之旅游业发达，群众的生育观念比较开放。这些年来计划生育工作不仅没有弱化而且得到加强，建立了以村为主的服务网络，干部精干，队伍稳定，目标管理、宣传教育、利益导向都发挥了作用，但政策是主要因素。

河北省承德市地处河北省北部山区，是个“山、老、少、穷”的欠发达地区。全市361万人口中，三分之一为少数民族。人均收入远低于全省。1983年，由河北省人大通过在承德实行农村居民可以生育二孩的政策，1984—1986年先后在全市实施。目前，承德妇女总和生育率低于1.6，农村低于1.8，十多年来自然增长率一直低于8‰。

根据调查结果，以实行二孩政策的承德市与实行“一孩半”政策的经济条件较好的邯郸市比较，承德农村每个妇女终身平均生育1.54个孩子，而邯郸为1.62。承德一孩家庭中23.43%领取了独生子女证，而邯郸只有16.47%。邯郸的多孩率也明显高于承德。这表明，即使在调整为二孩政策后，承德保持了比邯郸低的生育水平。

从承德二十年的实践看，较宽松的生育政策并没有引发人们所担心的较高的生育水平，认为“实行二孩政策就会使人们去生育三孩”的情况并没有出现。想要3个或更多孩子的家庭已经“微乎其微”。人们只想要一个孩子的原因，一是为了提高生活质量，二是为了保证孩子教育，三是响应国家号召。人们想再生第二个孩子的原因主要是“降低养老风险”和“给孩子找伴”，特别是希望有一个男孩，这与承德山区对男劳力的需求有关。不想再生育的原因主要是“经济负担”和“养育费心”。

二孩生育政策在承德实施后，干群关系得到改善，计划生育上访逐渐减少，群众满意度提高，干部反映工作好做了。他们严格执行条例，加强宣传教育，开展优质服务，发挥利益导向的作用，计划生育工作不断加强。二孩政策在承德的实施适应了当地比较落后的经济状况，避免了农户由于缺少劳动力造成的家庭贫困，减轻了未来的养老负担。

承德与北京、唐山、秦皇岛等大城市接壤，外出打工增加收入是许多家庭的选择。当地企业的发展为当地农民特别是育龄妇女提供了许多非农就业机会，也减弱了人们的生育意愿。教育程度越高的夫妇希望生育的孩子越少。

调查也显示，承德在推行二孩生育政策后，其出生婴儿性别比仍然偏高，主要是在较落后的山区、坝上仍然存在着对男孩的偏好和依赖。到2004年，除个别地区外，承德市各县的出生婴儿性别比大致回落到正常水平。承德也面临奖扶款项难以落实、社会抚养费征收难、约束机制弱化、相关政策的导向不一致等问题。

山西省翼城县位于山西省临汾市东南，农业人口占78%，是一个典型的以农村人口为主的县。山西的经济在全国排位居中，临汾在全省排位居中，翼城在临汾排位中等略偏上。1985年7月，经国家计生委和山西省政府批准，在翼城县推行“晚婚晚育加间隔”的二孩生育政策试点，即在继续提倡一对夫妇生一个孩子的同时，允许农民普遍生二个孩子；第二个孩子在妇女30岁左右生育。

试点前，翼城就是计划生育工作的先进县，党政领导重视、计划生育工作基础好，人口出生率和自然增长率低。试点20多年来，翼城的出生率和自然增长率呈现不断降低的趋势，近几年出生率已达到7—8‰的超低水平，自然增长率为2—3‰，低于全国、全省、全市。已经连续数年没有“超生”的情况。2006年违反政策生育者中，不符合晚婚晚育要求的占73.3%。

2007年初，翼城一孩、二孩和多孩妇女分别占已婚育龄妇女的36.61%，55.57%和3.75%。90%以上的已婚育龄妇女只生育了1—2个孩子，有八分之一的已婚育龄妇女家庭主动放弃生育第二个孩子，80%以上的双女户夫妇做了绝育手术，少生已经蔚然成风。

自试点以来，各方面对翼城试点的关注和评估一直不断。所有的研究和分析一致认为，翼城的试点是成功的，效果是好的。

翼城在制定试点政策时，进行了人口预测，开展了民意调查，在干部中进行了动员培训，在群众中进行了宣传摸底，并不是盲目和仓促上阵的。在试点过程中，各级领导始终高度重视、工作重心不断向服务转移，同时强化目标责任管理制度。在计划外生育减少、工作难度降低的同时，注重提高服务水平，避免意外妊娠，减少人工流产。因此，计划生育经费开支下降。当地干部喻为在翼城这样的财政贫困县“用小米加步枪打了一场现代化的仗”。

翼城的情况说明，随着社会经济发展、生活方式转变和压力增大，人们的生育意愿减弱，生育行为更加理性。即使生育政策允许可以生育二个孩子，人们也并非一定都生二孩，并没有出现“政策规定是一孩、老百姓就会生二孩，政策规

定是二孩、老百姓就会生三孩”的现象。

湖北省恩施土家族苗族自治州位于湖北省西南，地处湘、鄂、渝三省市交汇处，是一个以农业为主的“老、少、边、山、库、穷”地区。2005年常住人口为352万，一半为少数民族。1985年1月，经湖北省政府批准，实施《鄂西土家族苗族自治州实行计划生育暂行规定》，实行农村“可以允许生二个孩子”。目标是，到2000年全州人口控制在400万以内，总和生育率在1.9以下。

2005年恩施人口出生率为9.14%，自增率4.41%。近20年年平均增长率为8.52%；近几年年均增长率为4.5%，出生性别比为107。

恩施在实施二孩政策后，计划外生育大幅减少。在被调查的家庭中，50.4%生了一孩，39.7%生了二孩，只有3.5%生了3孩（母亲年龄都在36岁以上）。受调查的263户生了一孩的家庭中，只有52户（20%）准备生二孩，其余211对夫妇既不领独生子女证也不准备生育，原因是想先致富后生育，孩子成本太高，不生都行还没定。总和生育率不断下降，从1985年的2.83下降到2005年的1.47。晚婚晚育蔚然成风，男性平均初婚年龄为24.7岁，女性为22.7岁。2000年以后，尽管人口基数增大，出生人口仍不断减少，从1985年的55348人下降到2005年的37549人，减少68%。

恩施出生性别比基本正常。这主要是因为群众的生育观念发生了变化，从过去在乎生男生女，转向更看重子女能否成才。人们不打算生二孩的理由主要是“生一个就要养好一个”、养育孩子的经济负担重、政府对计划生育的宣传倡导。一些人打算生二孩的理由主要是担心孩子孤单、希望儿女双全、享受天伦之乐。允许生育二孩的政策使妇女不必为生育二孩而东躲西藏、担惊受怕，有利于孕期保健、健康生育。开展知情选择避孕措施以后，群众自我保健意识增强，婴儿出生缺陷发生率逐步下降。

恩施虽然放宽了生育政策，但计划生育工作丝毫没有放松，始终确保认识、责任、措施、投入四到位，重视改善队伍结构，加强业务培训，发挥计生协会的作用，以宣传教育引导舆论，优质服务满足需求。由于实施二孩政策贴近人们的生育意愿，育龄夫妇对计划生育的认同感增强，计划生育率保持稳定，干群关系密切，计划生育工作与妇幼保健、优生优育、脱贫致富相结合，得到了群众拥护，促进了社会和谐。

二、从调查研究得到的启示

这次调研的四个地区都是从二十世纪八十年代中期，经上级部门批准，开始实行“一对夫妇可以生育二个孩子”的政策，至今已有20多年，覆盖的人口达840万左右。在这么长的时间，这么大的范围进行的试点，有助于我们对生育政策对人口态势影响的认识。尽管这四个地区所处的社会经济文化条件并不完全一样，人口态势也不尽一致，但有一些共同的特点。这是一笔宝贵的财富，对于今天进一步做好人口和计划生育工作具有重要的启示。

1. 这些地区位于我国中西部，当地经济不发达甚至贫困，发展程度低于全国甚至全省的平均水平。这些地区以农业为主，农业人口占大多数，对我国广大的农村地区有相当的代表性。

2. 这些地区的计划生育工作的基础比较好。在试点前都认真开展了人口预测，对试点目标提出了明确的要求。在试点工作中对计划生育工作提出了更高的要求，从宣传教育、行政管理、技术服务、网络建设、队伍培训等各方面加强了计划生育工作，努力在转变工作思路和工作方法上下功夫，把工作重点真正转移到“满足群众需求”的轨道上来。

3. 在比较宽松的政策环境下，多年来这些地区的人口保持低增长，总和生育率保持在2个孩子以下，出生率、自增率、生育率都低于或接近于与它们条件相似但实行“一孩半”政策的地区。事实表明，只要工作做得好，较宽松的政策也不会引发生育反弹。即使普遍可以生育二孩，人们也并非一定都要生二孩，更没有出现多孩生育。许多人不想再生第二、第三个孩子的原因主要是考虑孩子教育、经济负担和政府号召。说明随着社会发展，人们的生育意愿已有转变，生育行为趋于理性化，生育政策的约束作用已经不是主导人们生育行为的首要因素。

4. 二孩政策更加合情合理，接近群众的生育意愿，更易为群众所接受，从而缓和了干群矛盾，减少了工作难度，促使计划生育工作向提高服务水平转移。较宽松的政策环境有助于“孕期愉悦”、防止出生缺陷；也有助于避免意外妊娠，减少人工流产，使计划生育经费开支下降。

5. 较宽松的生育政策有助于促进出生性别比的正常化。翼城、酒泉、恩施所在的山西、甘肃、湖北等省都存在出生性别比严重不正常的局面，2000年人

口普查时分别为112.5，114.8，128.2。但这些实施二孩政策地区的出生性别比多年来一直保持在正常范围，而且近年来越来越正常。允许生育二孩缓解了生育数量和生育性别之间的矛盾，为招赘婚创造了条件，减轻了养老压力。但同样实行二孩政策的承德地区出生性别比仍然不正常，说明较宽松的生育政策不是实现出生性别比正常化的唯一条件，要实现出生性别比正常化还要从多方面开展工作。

这些地区20多年的实践表明，二孩生育政策的实施达到了“既控制人口的过快增长，又为群众拥护、干部好做工作”的目标。它们的实践可以证明，在一定的条件下，相对宽松的允许生育二胎的政策，可以实现低生育水平，而且有利于计划生育的开展。如果在20年前起步的这些试点地区能在实践中取得如此可喜的效果，那么在我国社会经济条件和计划生育工作已经有较大发展的21世纪，我们没有理由不相信，在更广大地区实施二孩生育政策必将迎来我国人口与计划生育工作的健康发展、长治久安。当然，推广这些地区的做法，一定要认真做好准备工作、讲究实施步骤，应在条件比较成熟的地区先行试点，逐步推进，以实现平稳过渡，保持低生育水平的稳定。

附件三：关于湖北省长阳和五峰土族自治县实行二孩生育政策调研报告

湖北省宜昌市五峰土族自治县(以下简称五峰县)和长阳土族自治县(以下简称长阳县)经湖北省人大批准,分别于2003年和2004年推出了允许普遍生育二孩的生育政策。2007年,中国人民大学人口与发展研究中心“二孩生育政策研究”课题组对这两个县实行二孩政策的原因、出台政策的思路 and 过程、政策放宽前后的生育率的变化进行了实地调研。

五峰县和长阳县位于湖北省宜昌市西南部的武陵山地,都属于老、少、边、穷地区。八十年代中期,五峰县和长阳县实行少数民族的生育政策,允许普遍生育二个孩子。随着推行计划生育的力度加强,两县分别于1987年、1989年取消了非农业人口非特殊情况生育二孩的政策。1988—1999年的12年间,五峰县人口出生率由18.61%逐年下降至1999年的6.72%,总和生育率由2.15逐年下降至1999年的0.88,出现了平均每个妇女终生生育不到一个孩子,与港澳京沪等地水平相当的极低生育率现象,出生人口性别比为108.25,基本正常。长阳县的情况与五峰县相似。

多年来持续稳定的超低生育水平,出生率不断下降,老龄化步伐不断加快,加上人口外迁增多,人口年龄结构日趋失调,这一现象引起了当地政府和有关部门的极大关注。经过认真研究和科学测算,经湖北省人大批准,五峰县于2003年、长阳县2004年对生育政策进行了调整。实行城乡一体化的生育政策,准予自治县境内的农村居民、城镇居民有计划地生育二个孩子。他们认为:

1、实行这一生育政策有利于改变出生率过低的局面,缓解不合理的人口年龄结构。

2、政策调整不会造成生育反弹。近20年来“多子多福”的生育观念已基本消失。一般情况下,人们也只生育2个孩子。两县都属于少数民族自治县,政策原本比较宽松,新的允许生育二孩的人群比例不算太大,不会造成生育率的明显上升。经测算,生育政策调整后,大约4—5年间,长阳县将比正常年份多出生300人左右,出生率仍可控制在8%以内;五峰县将比正常年份多出生600人以内,出生率可能达9.5%左右。

3、有利于大龄男性青年组成家庭,有利于再婚家庭的稳定。由于历史和现

实多种因素的影响，长阳县和五峰县有不少大龄男性未婚青年。据统计，2003年，五峰县25岁以上未婚青年性别比平均达到14:1，全县共有6000多男青年，他们的婚配对象大都是离异的育龄妇女，非法同居现象高达6.3%，是社会不稳定的因素之一。再婚夫妻有一个共同的孩子，既保护了公民的生育权，也有利于重组家庭的和谐与稳定。

4、新政策的推行可以降低行政成本，也有利于密切干群关系。如长阳县过去出现一个计划外生育，约需要5000—2万元的追踪费用。每年大概需要花费行政成本30万元左右。

5、使城乡居民享有同等生育权利。转为城镇居民的这部分村民与其他村民在短期内没有什么区别，对他们执行城镇生育政策不尽合理，允许城镇居民生二胎可以适度增加城镇出生人口，也可以避免户籍制度改革给计划生育管理工作带来的困难。

新政策实行的结果：至2007年9月底，长阳县出生率为7.30%，自然增长率为1.27%，总和生育率为0.88，出生人口性别比为109。至2007年，五峰县出生率为6.95%，自然增长率为1.39%，总和生育率为0.90，出生人口性别比为104。2007年是金猪宝宝年，两县的出生率都未见反弹，且不升反降。为什么宽松的生育政策没有造成出生率的反弹？他们认为：

1、长期以来计划生育工作的扎实推进，使人们逐渐认同了低生育。长阳县和五峰县的计划生育工作都起步较早，配套措施比较完善，保持了长期稳定的生育秩序。

2、个体生育年龄的制约。由于计划生育政策、经济社会、受教育年限和其他原因，一些人推迟了婚育，即便政策允许生育二胎，自己也想再生一个孩子，但已失去了最佳生育时期。五峰县一位40岁的妇女说，她有一个女儿，也想再要一个孩子，但现在年纪大了，要不了啦。就是能生，现在这么大年纪生孩子，别人会笑话的。一位30多岁的妇女只有一个女儿，按新政策的规定，可以再生一个孩子。她说：自己也有心动的时候，丈夫是独子，父母也时常敦促我们再生一个。但一是养不起，二是年纪大了，精力顾不过来。能把一个孩子培养出来，让他们跳出山区就不错了。

3、子女上学、就业、就医和住房等方面的费用支出，使人们感受到养育子

女的成本提高了，不能多生。即便在教育上政府实行“两免一补”的政策，也没有出现想多生孩子的趋势。

4、经济的发展、社会的变迁，改变了人们对生育数量的追求，强化了少生优育观念。人们认为离开贫困山区里最好的途径就是上大学，外出务工也需要知识。人们对孩子“质量”的追求，驱使父母自觉限制生育，转为高度重视子女的教育。人们还希望通过少生孩子提高自己的幸福指数。一位干部说：如今的生活品位不同了。子女少，父母的精神负担就小，经济压力也小。毛主席的时候虽然很贫困，但穷得平衡，心理自在。现在虽然富裕了，但等级差别十分明显。看见别人有的自己没有就会有压力。所以，宁愿少生孩子，以自己的幸福指数。

5、新文化的传播使“少生优生”、“生男生女都一样”等新生育观逐渐为人们接受。长阳县五峰县群众性别偏好和宗族观念相对较为淡薄，单姓、杂性较多，很早就有招婿入赘的婚姻习俗。二十世纪七十年代，宜昌市各级政府及计划生育部门大力提倡“男到女家落户”，允许“招赘婚”的夫妇生育二胎；大力宣传上门女婿中夫妻恩爱、孝敬老人、家庭和睦、勤俭持家、劳动积极的典型，培养他们成为农村勤劳致富、科技致富的带头人；使上门女婿政治上不受歧视，生活上受到关怀，家庭地位得到提高。所以“招赘婚”在宜昌各地蔚成风气。这也是长阳县和五峰县人口出生性别比正常的重要原因。

6、由于婴幼儿死亡率大大降低，孩子的成活率提高了。人们对独生子女的潜在风险认识不足，这也是人们放弃二孩生育的原因之一。长阳县有 73 个独生子女家庭丧子，且都失去了生育能力。为了对他们进行补偿，政府提前 10 年给这样的家庭提供养老保障。

7、由于长期经济贫困，如今大量女性外流，两县都存在大量的未婚男青年。长阳县约有 28000 位 25 岁以上的未婚男性，30 岁以上的“光棍”也为数不少。大龄男子结婚难也与两县的低生育水平有一定的关系。

长阳和五峰两县过低的生育率是否会一直持续下去？对该问题的准确回答为时尚早。就目前的情况来看，两县生育政策调整前后生育率基本没有太大变化，但计划生育工作更好地体现了以人为本的精神，降低了工作难度，节约了行政成本，密切了干群关系，促进了社会的稳定与和谐社会建设。

此调研引发的思考与得到的启示：

长阳五峰两县推行一对夫妇可以生育二孩的政策，如果居民全部按政策生育，总和生育率应该达到 1.8 左右，但实际上还不到 1.0。人们一直担心放宽政策将带来出生率的反弹，从而使计划生育工作几十年取得的成就付之流水。这两县的实际情况却是，相当一部分人由于种种原因不愿生孩子或生不出孩子。生育水平仍在下降。国际经验表明，过低的生育率可能带来不利的社会经济后果。“人口炸弹”、“人口浪潮”固然可怕，不愿意生孩子或生不出孩子的问题同样值得警醒。这将使生育率达不到人口世代更替所需要的替代水平，最终导致劳动人口的绝对数量和相对比例的下降，不利于经济的可持续发展与社会稳定。

长阳五峰两县的总人口不到 70 万，且有其他地方不具备的两个特点：一，两县均属于少数民族自治地区，少数民族人口占到总人口的一半以上；二，这里的低出生率维持了十多年，已形成气候。因此，在这里观察到的人口趋势不一定与其他地方一样。对于两县人口态势的变化，我们将作进一步的调研，以加深对低生育率形势下的人口规律性的认识。然而，两县实行二孩政策的情况使我们看到，在经济发展程度较低的环境下，也可以出现低生育水平。生育政策不是生育意愿的唯一决定因素，许多因素同时作用于人们的生育意愿。而生育意愿能否实现也会受到其他一些因素的制约。如何更好地应对一些地区出生率过低的挑战，也值得认真研究。

附件四：江苏省六县市群众生育意愿与生育行为调查及其启示

21世纪以来，江苏人口的自然增长率稳定在3‰以下，总和生育率基本稳定在1.3左右；出现人口增长连年接近或低于零的局面；一些计划生育工作开展较早、生育率长期稳定在超低水平的地区，已经多年处于人口负增长状态，人口老龄化速度不断加快。

与全国大多数的农业省份不同，江苏省从1985年以来的计划生育条例规定，全省包括农村地区都实行一对夫妇只生一个孩子的生育政策，形成江苏全省的独生子女比例很高，在部分地区的一孩比例已高达90%以上。江苏的计划生育条例同时规定，夫妇双方均为独生子女允许生育2孩，还规定农业人口或女方为农村居民夫妇一方为独生子女的可以生育第2个孩子，即“全省双独”、“农村单独”政策。近年来，实行现行政策以来出生的独生子女已经成长起来，越来越多的独生子女进入婚育年龄，越来越多的夫妇符合可以生育二个孩子的政策规定。这种趋势会对全省的人口形势和计划生育工作产生怎样的影响，已成为江苏省人口与计划生育工作的关注点。

当越来越多的夫妇享有生育二孩的机会的时候，会不会出现生三个孩子的情况？会不会出现集中生二孩的情况？有多少人愿意要二个孩子？有多少人打算要二个孩子？又有多少人真的生了二个孩子？也就是说，生育政策对这些年轻独生子女夫妇的生育意愿、生育计划和实际生育行为会有什么影响？

为了回答这些问题，江苏人口和计划生育委员会与中国社会科学院人口与劳动经济研究所于2006年组成了“江苏省群众生育意愿和生育行为研究”联合调研组，自2006年至2007年在苏南（张家港和太仓）、苏中（海安和如东）、苏北（东台和大丰）的六个县市开展了调查，对18-40岁的18638育龄妇女（其中农村居民9898人）进行了问卷调查；并访问了15个村委会和12个居委会，与近200名育龄群众和社区干部、计生干部等分别进行了深入访谈，并与省、地市、县计生部门有关同志座谈。

调查发现，在被调查的城乡育龄妇女中只生育了一个孩子的占90%，生了二孩的只有4.4%。在符合政策可以生育二孩的4284名妇女中已经生了二个孩子的不到10%，即便在35-39岁的妇女中，生二个孩子的也只有不到30%。而且生育两孩的间隔也趋于拉长和分散，平均间隔为6.3年。这些青年夫妇的生育行为显

得更为个性化和多样化。

按照当地生育政策，平均每对夫妇可以生育 1.28 个孩子，但是调查得到的已婚妇女实际曾生子女数平均为 0.99 个，低于政策生育数，更远远低于群众所认为的理想子女数（平均 1.45 个）。虽然符合政策可以生育二孩的妇女中有 45% 认为一对夫妇有二个孩子最理想，但她们大多数只有一个孩子，而且大部分都表示自己不打算再要孩子了。再婚妇女相对来说更希望再要一个孩子，她们占了二孩生育的一半以上。

在已有一孩的已婚妇女中，根据当地政策只能生一孩的妇女有 76% 表示不再要孩子了，只有 3% 表示如果政策允许则会考虑还要一个孩子；而根据当地政策可以生育二孩的妇女有 69% 不打算再要孩子，只有不到 4% 表示肯定再要。

调研结果显示，生育政策对于人们的生育意愿和生育行为仍有影响，但已不是唯一的决定因素。生育决策受到经济、社会、文化等因素和生育政策的共同影响。例如对符合政策可以生育二孩的妇女来说，独生子女优惠政策并不是生育二孩的主要考虑因素。在育龄妇女的生育观念中，精神需求是生育的重要理由；子女的作用和价值已经发生变化，“多子多福”的观念不复存在，“养儿防老”也已经不是主流。妇女认为在决定是否要第二个孩子时，各种养育成本和条件是主要考虑因素，而当生育与妇女个人事业发展有冲突时，生育很可能被放到次要地位。经济社会发展和妇女地位以及个人发展将会对群众生育决策有越来越重要的影响，并对未来的生育水平变化起到更为重要的作用。

江苏省自 20 世纪 80 年代以来在城乡实行同样严格的独生子女政策。根据当前的生育政策，当年实行计划生育的江苏居民的下一代将可以生二孩子，而形势的发展则有了变化。由于长期实行计划生育和经济社会的快速发展，这一代独生子女已经形成了少生的观念，更为重视子女的成长环境，他们的生育意愿并没有随着政策上升。

江苏六个县/市调查结果具有以下与生育政策相关的启示：

1. 自觉按照政策生育已经成为育龄群众的普遍做法，计划生育工作重点应当从控制生育数量的行政管理向保障育龄人群有效地实现生育计划转变。

2. 群众的生育决策是理性的，生育政策的完善和灵活执行将会满足一部分特殊家庭的需求，这些特殊家庭在已婚育龄人群中只占很小的比例，他们的生育行为不会对低生育水平的稳定有重要影响，群众的生育数量在总体上不会盲目随

政策的松动而出现上扬。

3. 经济社会发展和妇女地位的改善将会对群众生育决策有越来越重要的影响，并会对未来的生育水平变化起到更为重要的作用；应当结合经济社会发展制定和完善人口和计划生育规划及决策。

4. 一些县/市长期处于超低生育水平，而且在苏中、苏北地区几乎没有外来的劳动力补充，这些地区独生子女家庭的老年保障问题、劳动力的供应、未来人口老龄化加剧以及对当地社会经济发展的影响应当受到重视，并及时研究和探讨应对措施。

5. 虽然这次调查的六个县/市地处经济较为发达、生育水平较低、人口和计划生育工作开展较好的江苏省，但这些地区的现状具有一定的代表性。从很多方面、包括人口趋势来说，江苏的今天将预示着中国很多地区的未来。因此我们认为江苏调查的结果对未来中国人口和计划生育工作发展具有重要的启示意义，对其他类似地区具有重要的参考价值。