

清醒认识中国低生育率风险^{*}

郭志刚

中国人口少子化和老龄化的发展速度和程度显著超出以往预期。面对少子化、老龄化的人口新常态，人口领域需要有较大的改革。当前人口工作思路存在与人口现实之间的种种矛盾，问题的核心是对低生育风险缺乏足够清醒的认识，人口工作存在只重当下、罔顾未来的偏向。生育政策调整的实质是对过去计划生育过度的补救和改正，既是对生育率过低这一主要人口风险的应对，也是人口发展彻底转向正常化、均衡化的需要。

关键词：人口形势 人口战略 低生育率风险 生育政策调整

研究背景

2010年全国第六次人口普查结果又一次揭示出中国生育率极低，老年人口比例远超以往人口预测规划，而少儿人口比例则远低于以往人口预测规划。这些结果都清楚地表明，中国人口少子化和老龄化的发展速度和程度显著超出以往预期。并且，根据这次普查的人口结构做出的人口指标回溯估计也能表明，1995年以来总和生育率就处于不足1.5的低水平，远低于官方口径的1.8。

其实，20年来反映生育率过低的全国调查结果比比皆是。但问题是，人口和计划生育主管部门与一些人口专家并不相信这些调查显示的极低生育率反映了社会现实，总是简单将它们视为出生漏报导致的虚假统计，甚至作为必须加强生育控制的理由。因此，以前当更多人口学者和社会各界建议顺应新的人口形势、调

郭志刚系北京大学中国社会发展研究中心研究员、社会学系教授。

^{*} 本文是教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“中国低生育率研究”（项目批准号：12JJD840005）的阶段成果。

整生育政策时，官方总是坚持总和生育率稳定在1.8左右的口径，并基于这种判断提出坚持现行生育政策30年不变的国家人口发展战略。所以，尽管中国早已进入低生育水平时期，但是官方仍偏重于人口控制，一直严重高估生育率，而对过低生育率的人口风险的认识却严重不足。

人口领域的官员还是学者，有专业经验和技能，可以凭专长对人口形势做出判断、预测和对策建议。但他们终归是凡人，不是神仙，不能要求他们的预期和决策总是正确的。不过，学习可以提高人们的认识水平，实践则能够检验认识的正确与否，教会人们坚持真理、改正错误。所以，对于人口的认识同样应该做到不唯上、不唯书、只唯实。认识出现错误是正常现象，但对实践检验表明不正确的认识，应该光明正大地承认并加以改正，绝不能文过饰非、屡错屡犯。

然而，人口领域中就一直存在着这样一种情况。在中国人口发展进入低生育率新时期后，还囿于从前高生育率时期形成的习惯性思维和经验，思想认识远远地落后于人口形势发展，认识和决策一再严重脱离实际，结果人口工作陷入僵化和被动。这便是以往20年来人口工作中表现出来的主要问题。

2013年11月15日公布的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，其中的一条就是“启动实施一方是独生子女的夫妇可生二胎”的政策（简称“单独二胎”^[1]政策调整），标志着人口领域的改革终于开始了。中央要调整生育政策的决定甫一出台，就引起了整个社会的巨大关注，可谓民心所向、众望所归。

实际上，“单独二胎”的政策调整虽然标志着零的突破，但它本身还只是人口领域改革试水的第一步、一小步。随着实践的发展，还需要进一步将改革继续推进，达到彻底取消独生子女政策、普遍放开二胎生育。在人口学上，一对夫妇平均生两个孩子才反映了代际平衡。而这对于应对当前和未来的人口老龄化，好处特别大，特别重要。

之所以第一步只迈了一小步，主要是因为以前人口工作那种状态下对政策调整的调研十分薄弱，更谈不上试点的实践经验。虽然近年来一些学者做了相关研究，取得了不少结果，但如同以往的调查统计一样，这些研究结果也处于被质疑和否定的状态。尽管其中一些后来也得到引用和认可，但多是因为不得不用，因为除此之外也没有其他信息可以参考。因此，当中央出台“单独二胎”调整时，

[1] 人口学中通常用二孩而不是二胎，因为“孩”是指活产的胎儿即真正的出生，而“胎”则可能有好多种其他结果。

有关目标育龄妇女人群的规模和分布究竟如何，尤其是调整时她们之中到底有多大比例会生育二孩、再生育的时间表等基础数据信息都极为缺乏，至于如何合理地安排她们生育二孩更是缺乏预先的研究。因此，人口测算要依赖很多假定的参数来推算结果，但这些假定参数及其测算结果是否符合实际，就需要通过实践来进一步观察和检验。在这种情况下，生育政策调整走了一条循序渐进的稳妥道路，其实也就是摸着石头过河。随着对实践结果不断总结，把情况搞清楚，不断再决策向前走，将改革推进。

我们要清醒地看到，“单独二孩”调整允许生两个孩子的夫妇多了一些，但只涉及到“单独”夫妇，这一部分人受益了，但有更多的人还处于独生子女政策之下，没有受益。并且，这一步调整肯定解决不了中国生育率过低的问题，而生育率过低的问题得不到有效解决又会耽误应对未来人口老龄化。所以，单独二孩调整只是整体改革里的一小步，目标则是普遍放开二孩生育。应当明确，现在并不是不需要普遍放开，而是要争取有序地达到这一步。但是，这种循序渐进的各步调整之间势必经历多次判断决策，因此人口领域以往的通病会不会重新发作，造成呆在一块石头上不肯继续过河了，这一问题就成了当前社会公众对人口问题的新关注点。

由于生育政策调整每一步都会涉及实践结果评价和进一步调整的决策，而这一切都有赖于对人口形势的正确把握。那么，首先需要明确中国面临的是怎样一种人口前景，充分理解不同的低生育率水平对未来人口前景影响的差异，才能真正理解什么是现在需要的适度生育率，才能理解生育政策调整的必要性和迫切性，才能理解为什么“单独二孩”调整只能算是第一步、而普遍放开二孩生育才是近期要达到的必要调整。实际上，如果普遍放开二孩生育还不能有效解决中国生育率过低问题，那么未来就有必要像其他低生育水平国家那样转向鼓励生育。

人口老龄化现状与前景

以“六普”人口结构为基础的人口测算表明，未来60岁及以上的老年人口规模将急剧增加，大约每10年就增加1个亿，大约在21世纪中期达到最高峰，约为4.8亿人。届时的老年人口基本都是现已存在的人口，其中1950—1990年这40年平均每年出生2000多万，是其中的大头，他们将在2050年前全部进入老龄。这便是未来三十多年中老年人口迅速增加的主要原因。当然，未来老年人口

的具体数量还受存活水平的影响。用六普结果来检验，以往人口预测采用的人口预期寿命参数偏低，并且对寿命延长的提高速度也估计不足，因此以往人口预测存在低估老年人口增长的通病。然而，未来老年人口绝对数量迅速增加只是人口老龄化的因素之一，而且这个因素是历史形成的，我们只能加以接受。

人口老龄化的本意是指老年人口在总人口中所占比例的提高。因此，人口老龄化进程不仅要看老年人口的数量变化，而且还要看其他年龄人口如何变化。未来中国老年人口规模迅猛增加的趋势虽然不可改变，但是若能尽快有效地将当前过低的生育率提高到更替水平，那么新增的出生人口便可以在相当程度上缓解未来人口老龄化进程。

笔者曾经在2010年人口普查数据的基础上按不同生育率参数推算其未来人口老龄化的影响。^[1]预测采用了高、中、低三个生育参数方案，假设从2012年起几年内逐步将总和生育率分别提高到1.94、1.77、1.60的水平上，并从此长期稳定不变。按60岁及以上的老年人口口径，那么这三个方案的老年人口比例在2054年左右分别达到33.5%、36.0%、38.5%。这些结果都是假定过低的生育率能够得到有效提高的结果。如果当前生育率过低的局面不能得到改变，未来老年人口比例将接近40%。

测算表明，只要使用低于更替水平的生育参数，未来老年人口比例都会迅速提高，并在21世纪中叶达到高水平，此后只有一些时期波动，不再有趋势性下降。也就是说，未来中国人口老龄化前景不是翻越一座高峰，而是要登上一个高原，老年人口比例必将从此维持在高位，具体水平则是由生育率的高低而决定。

图1中比较了2010年人口普查的人口年龄金字塔和上述生育率高方案的结果。从2010年人口普查结果可以看出，以往多年的过低生育率使人口金字塔底部严重凹陷。而生育率方案模拟的2050年人口则表明，如果近期内能够将生育率提高到接近更替水平的话，届时则会有相对较多的劳动年龄人口支撑庞大的老年人口，其中30~40岁人口的凸起正是尽快使生育率接近更替水平所增加的出生。但是，如果生育率不能尽快有效提高的话，比如中方案和低方案的模拟结果，2050年的人口金字塔便更接近于蘑菇云状，那么在人口老龄化过程中中青年阶段的人口要少得多，因此人口金字塔中部更加脆弱，头重脚轻，很不稳定。此外，这两个方案还意味着人口转变并未结束，人口将长期缩减下去，即其实是

[1] 郭志刚：“重新认识中国的人口形势”，《国际经济评论》，2012年第1期，第96~111页。

决策将生育率恢复正常的任务推给了更远的未来。从可持续发展角度讲，这并不是一个负责任的人口决策。

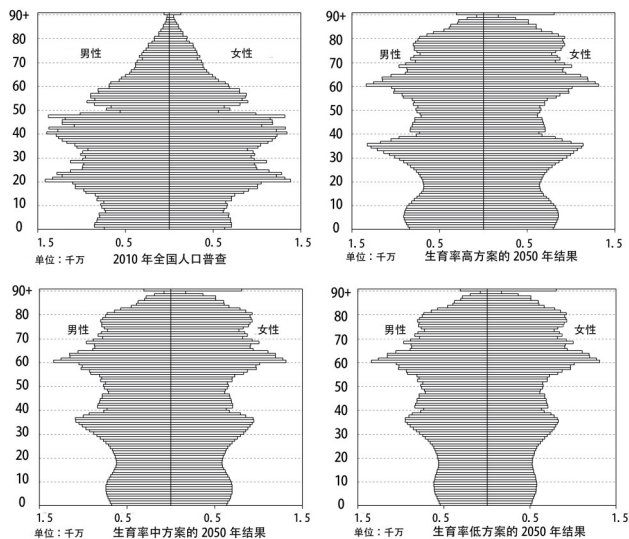


图1 2010年人口普查和2050年各方案的人口年龄金字塔

更多测算还表明，总和生育率每提高0.1的幅度（大体相当于年出生数增加100万^[1]）大约能将老龄化高位期的老年人口比例降低1.5个百分点。也就是说，即便按当前总和生育率为1.6的官方估计^[2]来算，调整到更替水平2.1^[3]，至少也有0.5的调整量才达到人口长期均衡，而这意味着未来老年人口比例至少可以缓解7.5个百分点。根据国家统计局发布的《2013年国民经济和社会发展统计公报》，中国60岁及以上老年人口比例为14.9%。而未来老年比例在30%以上高位，如果能有7.5个百分点的缓解，其意义极为重大。更重要的是，这一缓解并不只是对高位老年比例的缓解，而是缓解了整个人口老龄化进程，能争取更多时间应对人口老龄化。而且预测结果还表明，对生育政策的调整，早调整比晚调整好，调整目标应该是回归生育率更替水平。结合当前人口年龄金字塔中间粗、下部显著收缩的特点，现在即使能将生育率提高到更替水平也并不改变总人口转向负增长。如果生育率不能有效提高，那么21世纪下半叶人口缩减的速度和幅度将十分惊

[1] 更精确一点，这个出生增量约为106.5万。

[2] 笔者一直认为这仍是偏高的保守估计。

[3] 考虑到出生性别比严重失调对生育率更替水平的影响，这个水平则是偏低的估计。

人，比如按高、中、低生育率方案预测的21世纪末总人口分别为12.9亿、10.5亿、8.5亿。

中国面临的人口实际情况是，无论如何，未来中国老龄化进程都将十分迅猛，老年人口抚养比将迅速上升，2030年超过当前发达国家的平均水平，2050年将会超过届时发达国家的平均水平。这一总趋势虽然无法扭转，但是并不等于我们对此已经无可作为了，除了社会经济诸层面需要及早采取应对措施外，人口领域也可以有所作为。当务之急就是通过生育政策调整来提高过低的生育率，新增出生人口有利于减弱以往过度的人口少子化，而且更有意义的是他们扩大了应对未来急速人口老龄化的生力军规模，使未来老年人口抚养比和总人口抚养比不致过大。

需要注意的是，人口老龄化进程既反映在老年人口比例和社会抚养比等指标上，而且也反映在劳动年龄人口和育龄妇女内部的年龄结构的老化上。多年来的严格出生控制已经在不知不觉中彻底扭转了以往劳动年龄人口和育龄妇女人口的增长趋势。一般而言，这两种类型人口的缩减要早于总人口缩减约20年，其实中国这两种类型的人口均已进入规模缩减状态。

尽管当前劳动年龄人口规模还相当庞大，2010年时15~59岁人口为9.4亿，但他们即将在未来30多年里陆续退出劳动年龄，进入老年。在2015—2030年期间，陆续进入替补的年轻劳动力人口就是2000—2014年的出生人口，其规模已经确定且越来越少。2030年时，劳动年龄人口将不足8.5亿。考虑到教育的延长，实际劳动力规模肯定还要少得多。

2030年以后劳动年龄人口规模由从今以后的实际出生规模决定。不同生育率的预测结果开始产生差异，较高生育参数可以缓解劳动年龄人口下降，其影响是逐渐积累的，在21世纪下半叶更为显著。即使将生育率参数提到比中方案(1.77)更高的1.8水平，劳动年龄人口到2050年也要减至7亿多一点，到21世纪末则将减至不足6亿。而更接近更替水平的生育率参数(如1.94)，2050年劳动年龄人口就能多出近4千万，到21世纪末时比1.8生育率方案多7千万。

不仅如此，中国总人口年龄结构特征决定了劳动年龄人口新旧更替将导致劳动年龄人口的日益老龄化。其实，劳动年龄人口的老龄化进程开始时间远远早于其绝对数量下降的时间。1990年时劳动年龄人口的年龄中位数(即为将该部分人口对半分开年龄界限)是30岁，在2010年时则提高到37岁，上述高中低方案到2030年时则都会达到40岁以上。在此之后，因各方案新增年轻人口数不同

而重返年轻化的速度不同，到2050年时高中低方案的劳动年龄人口的年龄中位数分别为36.7岁、37.8岁、39.0岁。

与劳动年龄人口面临的情况一样，承担人口再生产的育龄妇女人口也处于规模减小和年龄结构老化进程中。2010年育龄妇女人口规模为3.8亿，上述中方案的2030年结果则会降至3.0亿，这20年中平均每年减少400万。育龄妇女的年龄中位数在2010年为33.0岁，仅在2013年前后有短暂波动，各方案结果整体上都将一路提高到2030年的36岁左右。因此，近期未来育龄妇女规模减小和结构老化的态势均对提高出生人数不利。

如上所述，2030年以前的劳动年龄人口和育龄妇女的规模与年龄结构已经基本确定。至于更远未来，两者的规模和老龄化则要受到从现在起各年实际出生人数的影响。但是与总人口发展趋势一样，它们的总趋势也已经不可改变，我们所能做的只是在程度和速度上加以一定缓解。

面对严峻的人口老龄化态势，亟须转变以往人口决策将控制人口数量定为首要任务的模式。以前，计划生育是为了应对人口急剧膨胀，因而人口总目标一直将数量控制放在首位。2000年时人口总量控制上限曾定为16亿，2006年时这一上限又降为15亿。实际上，人口发展只设立这样一个单项总目标本来就容易出偏，多年来这个正反馈系统不断强化限制出生数量，并催生了人口工作一直将少生当作首要目标。尽管后来还提出了其他目标，却都不能与人口规模上限这一目标的影响相比。但是，政府对于人口老龄化从未提出过任何类似限制目标，也从未明确哪一个政府部门应对这一方面负责。显然，这种状况已经完全不适合人口新常态了。一方面，中国人口规模已不可能达到预设的上限，另一方面人口老龄化实际进程超出以往多个政府五年规划的预期，从反面表明出生控制已经明显过度。因此，面对人口新常态亟须设立一个老龄化的“控制上限”，才能将以往的正反馈系统改变为负反馈系统，扭转以往那种控制出生积极得过了头，而人口老龄化过度发展却无人负责的局面。

调整生育政策是缓解人口少子化和老龄化的一种措施。以往生育政策的核心特征是独生子女政策，而这种要求与人口内在规律之间的矛盾已经对人口发展产生相当大的负面影响，完全不适应所面对的人口新常态。从更长远的人口前瞻性出发，政策调整的目标生育率不应是1.8，而应该是更替水平生育率，也就是说完全放弃独生子女政策的过严要求，实现普遍二孩生育，允许每对夫妇都可以生育两个孩子。这种改革将使生育政策摆脱原来矫枉过正的状态，重新建立在人口

内在规律的基础上。这不仅有利于缓解人口少子化和老龄化，也有利于促进整个社会的和谐。

对生育政策调整的探讨

面对人口发展上的少子化、老龄化新常态，人口领域的改革开始破冰，在这个意义上，放开单独二孩生育是一件具有重大意义的事情。然而，从当前围绕单独二孩放开这一政策实践结果所表现出的情况来看，政府主管部门对生育政策调整仍存在举棋不定、瞻前顾后、畏首畏尾的倾向。这些表现的背后反映出主管部门在生育政策调整上面尚存在思想认识上的障碍。

（一）生育政策调整的目标和步骤

从应对人口老龄化任务的艰巨性便可以看出调整生育政策的必要性和迫切性。所以，我们不仅希望阻止未来出生数再继续下降，而且希望出生数最好每年能再增加几百万，希望总和生育率能够回归更替水平。这样对缓解未来30年的急剧人口老龄化是大有好处的，也对21世纪或更长期的人口发展有好处。

从人口发展角度来理解，生育政策调整的综合目的应当是：促使长期过低的生育率向更替水平回升，尽量减少全国独生子女家庭的数量，缓解人口少子化和老龄化进程，扭转以往计划生育在控制出生上的过度偏向，促使人口发展进入正常和健康的轨道。

此次政策调整采取逐步调整策略，第一步是放开一方为独生子女的夫妇的二孩生育，还有没有第二步、第三步尚不得而知，但是普遍放开二孩生育本应该是这一阶段不言而喻的最后一步。这么说是因为，就公共政策而言，普遍二孩生育其实并不算是鼓励生育的政策，因为它仍然是限制三孩和更高孩次生育的。另外，从实际效果上看，实行普遍放开二孩生育虽意味着政府政策不限制二孩生育了，但是这一政策究竟会对人口发展造成什么实际影响还要看有多少育龄夫妇生育二孩。从当前实际情况看，肯定会有相当一部分夫妇放弃生育二孩，甚至还会有一小部分夫妇连一个孩子也不要，一些夫妇还会因种种原因想生不出来。所以从终身生育而言，普遍二孩政策的实际生育结果肯定会显著低于两个孩子，也就是说，普遍二孩政策所能达到的终身生育结果必定是低于更替生育率水平的。在这种情况下，普遍二孩的政策并不能改变未来中国人口负增长的趋势。如果还想将实际生育水平提高到更替水平，那就不仅是允许三孩或更高孩次的生育，可

能还要对生育加以各种鼓励才行。

单独二孩政策的实施毕竟是中国人口领域改革实实在在的第一步。所以我们看到，尽管单独二孩的调整这一步改革步子并不太大，但迈出这一步是民心所向，因此获得了整个社会非常热烈的积极反响。与此同时，社会各界还非常关注整个生育政策调整的时间表。比如，完成从单独夫妇放开二孩生育向普遍放开二孩生育到底要花多长时间。因为，从以上对育龄妇女规模和结构的趋势分析表明，整个调整完成得越晚，就越难达到有效增加出生数的目的。拖的时间太长，生育政策调整就会成为花架子，于应对老龄化起不到多大实效。所以，笔者虽赞成生育政策分步骤调整，但主张要快走。因为现实情况很急迫，不能允许走一步看五年那样慢条斯理地推进。

最让人担心的是，人口领域这一改革会不会像前30年整体改革的情况那样，改到某一步就开始原地踏步、停滞不前了！如果这样，调整与不调整，差距并不太大，还是没有多大实效。这种担心不是无缘由的。我们看到，一方面对实际生育率水平历来争论很大，而官方则总是采取较高估计；另一方面这次调整到底是不是以普遍放开二孩生育为目标，还一直并不明确。一些主管部门领导曾在种种场合明确表示，此次政策调整的总思路沿用2004—2006年的国家人口发展战略研究报告^[1]。可是，这个研究报告的基调并不是改革，而是要将现行生育政策稳定30年不变，将总和生育率稳定在1.8左右、人口峰值控制在15亿左右。笔者曾多次公开发表论文批评过这项战略研究忽视了低生育水平风险^[2]，而且因生育参数定得过高使其预测结果在短短几年里就大幅背离实际人口发展进程，况且该报告主张总和生育率应稳定在1.8左右也根本没有一个像样的论证。实际上，总和生育率只是一个时期指标，然而生育政策则是对每一对夫妇的终身生育要求，两者之间其实并不是同样的口径。由于生育政策调整期间将出现较大时期集聚效应，如果以1.8的时期总和生育率来限制，很可能将此次生育政策调整限制在以前提出的所谓“整体稳定、适度微调”的框框之内，也就极可能出现走一步看几年、甚至走一步就不再动了的局面。这是要耽误大事的。

（二）单独二孩和普遍二孩的不同政策意义

单独二孩和普遍二孩这两步政策调整之间的确存在许多本质上的不同，只有

[1] 国家人口发展战略研究课题组：《国家人口发展战略研究总报告》，中国人口出版社，2007年。

[2] 郭志刚：“中国的低生育水平及相关人口研究问题”，《学海》，2010年第1期，第5~25页；郭志刚：“重新认识中国的人口形势”，《国际经济评论》，2012年第1期，第96~111页。

把握这些不同之处才能够正确看待它们之间的关系以及它们在整个政策调整中的地位和作用。

首先，由于多年独生子女政策影响，当前只有一个孩子的夫妇数量巨大，政策调整要放开的目标人群非常多，他们当中有很多已经处于育龄的最后阶段，尽快放开和安排好他们的再生育已经刻不容缓。这些一孩夫妇之中发生的每一个二孩生育就意味着减少了一个独生子女家庭，如此一来这个家庭的两代人在数量上便取得了平衡。

普遍二孩调整的对象实际上是本家庭中响应独生子女号召的第一代人，他们是目前独生子女的父母，但他们自己双方都不是独生子女。总之，各地计划生育发展不平衡造成这类政策对象累积的时间更长，年龄跨度更大，规模非常大且年龄较大的人数很多。实际上，这一批人中早就有很多已经结束了生育期，其他的正在陆续步其后尘。所以，放开他们的再生育是整个生育政策调整中的重点和难点，同时也是整个社会的高度关注点。

而单独二孩调整的对象只是普遍二孩调整对象中的一部分，是双方有一方为独生子女的一孩夫妇，因此从本家庭来算他们是计划生育的第二代人。相对而言，单独一孩夫妇比较年轻，多为80后夫妇，因为从1980年出台的独生子女政策中断了许多夫妇的二孩生育，才使得独生子女群体规模越来越大。单独夫妇优先放开，其实是对其父母响应独生子女号召的一种补偿，即对其家庭的隔代补偿。

专栏1: 背景资料

为了搞清楚各年龄组中的独生子女比例，笔者曾建议在2005年1%人口抽样调查时询问所有30岁及以下每个人的兄弟姐妹数，并得到采纳。调查数据表明，1975—1980年出生组的独生子女比例约为15%，而1981—1983年出生组的该比例达到20%，之后一些年份由于当时“开小口子”的生育政策调整，使得该比例出现一些回落和波动，但是1990—1995年出生组则从22%一路提高到34%。更晚的出生组（即1996—2005）中该比例一路提高到64%，但是他们年龄在10岁以下，其父母还有较大可能再生二孩而使他们成为非独生子女，因此该比例只能作为尚无兄弟姐妹来看待，并不能视为终身为独生子女的比例。由于2010年全国人口普查没有再调查这项内容，因此2005年调查至今仍是唯一能提供独生子女数量和比例的全国性大规模调查数据。

从个人角度讲，政策调整应该先放开年龄更大的一孩夫妇，他们与单独夫妇的父母一样中止了再生育，为计划生育做出了贡献，唯一不同的是他们本人还有生育能力和补救机会。即使他们因政策调整而再生育，这些再生育也迟到了很多年，他们为控制人口增长做出的贡献依然存在。因此，他们以前响应国家号召获得的荣誉或待遇都是应得应分的，政策放开后的再生育丝毫不意味着否定他们过去的付出，更不代表以往的计划生育成就付之东流。并且，如何对待他们的再生育机会最能体现政策制定是否做到以人为本。正是因为他们年龄较大，因此也更凸显了出台普遍二孩政策刻不容缓的紧迫性，否则将错失时机，最终剥夺这些夫妇再生育的机会，使他们固定为独生子女家庭。至于那些较年轻的非独一孩夫妇，他们的一孩还小，生育期还长，其实可以稍晚安排。放开他们的二孩生育并不是解决历史遗留问题，而是反映独生子女政策的真正终结，从此不再因政策原因制造新的独生子女家庭。所以，普遍二孩调整具有双重本质，既要解决老一代的问题，又要解决新一代的问题，要毕其功于一役，意义特别重大。

综上所述，单独二孩调整与普遍二孩调整虽然都是政策调整，但具有十分不同的性质。简单而言，单独二孩调整更接近于“完善生育政策”的说法，因为它实际上只是稍稍扩大了允许生育二孩的范围，但其本质仍然是坚持独生子女政策。第一，它虽然允许单独夫妇生育二孩，但它并不允许其他一孩夫妇生育二孩，因此这一政策的受益面较小。第二，从代际来看，单独夫妇的再生育将导致其两个子女都成了非独生子女，于是这批计划生育的第三代还得重返独生子女政策限制，因此单独二孩调整是不可能“自然过渡”到普遍允许二孩生育的。^[1]

可见，单独二孩的政策调整的本质是隔代补偿，虽然对二孩生育有所放开，但同时还有限制，还会产生新的政策性独生子女，因而并未改变独生子女政策框架。所以单独二孩政策作为政策调整的头一步，是为了在底数不清试水时取得更大可控性，通过限制第一步的调整范围防止大规模出生堆积和生育率大幅反弹。

如果政策调整是要真正彻底放弃独生子女政策，以达到减少社会中的独生子女家庭，那么也可以按夫妇的年龄从较大者先放开，因为再不让这些一孩夫妇生二孩，他们很快就会因过了生育年龄而再也无法补救。实际上，2004年多名人口学者向中央提出调整生育政策的建议中对普遍放开二孩生育的方案就是按年龄

[1] 现实中还可能产生尴尬的两难问题。比如，上下两代都是单独夫妇，同处于育龄之内，那么上代夫妇再生育便使下一代不再是单独夫妇，因而被排除出再生育范围。如果他们都想再生育，就得下一代先生、上一代后生，反而能符合政策要求。

标准逐步推开的。^[1]其实，由于生育能力和生育动力双双下降，先放开大龄育龄妇女再生育未必一定有很大出生堆积，只不过此次调整是仓促上阵、心里没底，只能先求稳健了。

（三）单独二孩政策一年实践结果

单独二孩调整的第一年结果自然牵动社会公众的热切关注。根据官方最新消息，符合政策的单独夫妇共有1100万对，全国各地启动时间不等，到2014年末有107万对单独夫妇申请再生育。相对这样一个对象范围得到这样一个再生育申请结果就不能再归咎于漏报错误了。这一结果说明好几件事。首先，现在的生育意愿和总和生育率很可能还是不如官方估计得那样高。这里不是指以前官方多年固定不变的1.8口径，而是指这两年已经下调了的官方口径（1.6~1.7）仍然可能偏高。其次，很多实际调查研究表明，生育意愿、生育计划、生育行为和生育结果之间存在着数量上环环打折扣的关系，也就是说100万申请者肯定生不出100万个孩子。^[2]官方以前似乎并未重视上述研究成果，而是简单地将生育意愿调查得到的比例当成了实际的生育比例。最后，先不提生育意愿和生育结果的差别，官方说符合预期其实表达了还要继续多看几年的打算，也就是说他们预计出生堆积大头还在第二年或第三年。其实只要分析一下这100万申请者在时间上是怎样累积起来的过程，就能反映出后面是否还会爆发出更大量的申请（参见图2）。

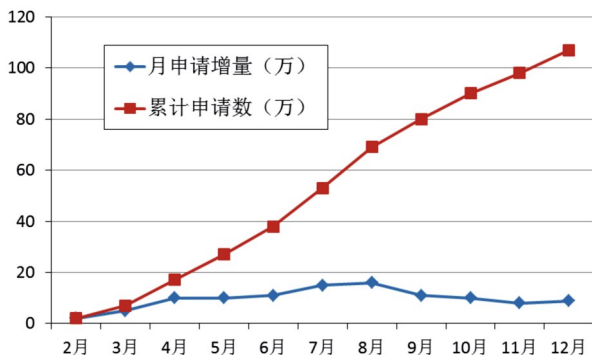


图2 单独二孩政策调整启动后全国按月的申请累计数与月增量（2014年）

[1] 见顾宝昌、李建新主编：《21世纪中国生育政策论争》，社会科学文献出版社，2010年，第215~219页。

[2] 郑真真：“生育意愿研究及其现实意义——兼以江苏调查为例”，《学海》，2011年第2期，第10~18页；郑真真：“生育意愿的测量与应用”，《中国人口科学》，2014年第6期，第15~25页；顾宝昌等主编：《二孩，你会生吗？——生育意愿、生育行为和生育水平关系研究》，社会科学文献出版社，2014年。

由于全国各省市自治区启动单独调整的时点存在时间差，所以这一年中各月申请的累计数因不同省区陆续加入而一路上升，至2014年12月末，累计数达到106.9万对。这一条上升曲线反映的是存量的增加，但是并不能反映后面是否还会有更大申请流量。然而，按每月申请新增数量画出的曲线则清楚地反映出，就全国而言8月份就是申请高峰期了（分别为15万和16万），而且之后9、10两月便出现显著下降（分别为11万和10万），到11、12月的申请增量则保持在9万以下了。这一图景反映出申请的峰值期已经过去了，所以后面再出现新的申请高峰其实并无多大可能性。^[1]所以，如果主管部门“符合预期”的潜台词是要等着未来申请高峰出现的话，那显然是误判、误导。

单独二孩政策调整第一年全国再生育申请者不过107万，实际出生量则更会远低于原来最高可达五六百万的出生堆积估计，于是自然产生媒体炒“遇冷”和官方“符合预期”这两种观点的对台戏。本来，官方预期到底有多少版本和口径，老百姓其实并不太清楚，只是看到结果完全不像是先前官方宣传的那种场景。而主管部门发布这种马后炮式的自我评价则类似于算命先生自夸卦灵，不过是自说自话，并不符合科学检验的逻辑，别人相不相信都无从验证。

对单独二孩调整申请结果是否符合预期的争论看起来只是对第一年结果的评价，但本质上还是对人口形势判断和未来发展战略的争论。其实，这一年的单独调整本来就是试水探路，多搞几套预案也是应当应分的，更为重要的并不是这一年的结果符合了哪一种预期，而是根据这一年结果如何决策下一步该怎么办！不知主管部门是否对第一年不同结果预备有多种应对预案，即什么样的结果该怎么办，有多种预案才比较严谨，可以避免事后诸葛亮式的解读，也可以避免主观色彩加入事后评价之中。看起来主管部门大概是想先干起来看看再说，并无这样的准备。因为，实践结果已经这样清楚，还说“符合预期”，尤其是还要继续等着看，这很可能是推进政策调整的方案尚未准备好。此外，主管部门恐怕还是被过去一些惯性思维框住了，对是否将政策调整推进存在着许多顾虑。

其中，主管部门很可能是被自己估计的近年总和生育率结果给吓唬住了，他们估计2011—2014年的总和生育率分别是1.464、1.499、1.513、1.577。这些应该都是根据近年《国民经济和社会发展统计公报》发布的出生数所做的间接估

[1] 黄文政、梁建章更细致地收集和分析了各地申请二孩的数据，而且是将各地启动时间统一为标准0时来统计的，能够更好地反映申请可能性的时间规律，并得出“第二年、第三年会反弹这个可能性基本不存在”的结论。参见2015年1月14日的财新网页：http://opinion.caixin.com/2015-01-14/100774090_all.html#。

计。如果根据2012—2014年《中国人口与就业统计年鉴》中人口变动调查的年龄别生育率（应该是未经调整的统计）直接计算，那么2011—2013年相应总和生育率分别只有1.034、1.245、1.221。于是，我们又一次见到了调查结果和间接估计之间巨大的差别。实际上，每年统计公报的出生数都是将人口变动调查取得的出生数按抽样比和漏报率等调整为全国口径的。而根据全国总体的出生数间接估计总和生育率，就必须先把出生数分解为各年龄育龄妇女的生育，而这样做则必须借助对生育年龄分布的假定，其中有太多任意性的空间。本文这里不再纠缠细节，但应指出，官方生育率间接估计结果连年上升，在人口变动调查结果里并不存在。^[1]并且，官方关于近两年出生人数分别提高40多万人是“跳跃式”上升的说法颇有些耸人听闻，40万对于1600万的出生基数而言，不过是个不到3%的小变化，并且出生人数上升也未必是生育率提高的结果，而且很可能是因育龄妇女年龄结构变化所致。从图1中2010年的人口年龄金字塔便能发现虽然近年育龄妇女总规模有所下降，但是生育高峰期（22~29岁）妇女却反而是大量增加。这种结构影响会导致一定时期出生人数出现一定幅度的上升，但是这种因结构变化的出生增量却未必导致总和生育率上升（如上述人口变动调查的总和生育率结果所示），也不能作为实际生育水平提高的原因来解释。

（四）如何看待调整产生的出生堆积

生育政策调整便会产生短期内的出生堆积，这历来是生育政策调整研究所关注的问题。出生堆积会有多大数量，会不会突破人口上限，会不会造成现时公共服务困难和未来的社会问题，等等。这些问题都涉及人口预测。本文不讨论预测方法问题，而要探讨一下出生堆积的实质到底是什么，或者说应当如何看待政策调整而产生的出生堆积。这是一个更为重要的问题，也就是为什么要开展生育政策调整的问题，然而在以往政策调整研究中这个问题并没有得到认真研究。由于处于人口上限的重压之下，出生堆积往往被简单地当作一个抽象数字，甚至被视为生育政策调整的“副产品”或“负效应”。好像要是没有出生堆积，生育政策调整早就可以进行。但是，这样的研究缺乏灵魂，因为研究者其实还根本没有搞清楚自己是在研究什么。因此，只有探讨清楚出生堆积的本质是什么，它对未来人口发展意味着什么，才可能正确地做出评价和制定对策。

前文已经对单独二孩和普遍二孩两种政策调整的对象做了简要分析，那么这

[1] 各年份人口变动调查的年龄别生育率结果均可以在下一年份的《中国人口和就业统计年鉴》中得到。

两种政策调整的出生堆积也就是这些对象因政策调整所生育的二孩。由于这些对象是以往多年积累起来的，因此在政策放开时生育势能集中释放，便会形成出生堆积。

单独夫妇可生育二孩是计划生育政策的第三代。由于这一独生子女政策变种为隔代才控制，因此相对独生子女政策原型而言，对总人口中的二孩生育范围扩大了一定比例，一定程度上起到缓解生育率过低的作用。不过，根据主管部门发布的信息，1100万符合政策的单独夫妇中“80后”约占70%，表明很多对象相对还比较年轻（2015年为25~34岁），二孩生育意愿并不急迫和强烈，实际出生堆积的数量并不会很大。

而普遍放开二孩是集历史性补偿和彻底改变独生子女政策的两任于一身的改革实践，涉及的对象范围相当大。如果年份出生堆积确实过大，则确实需要加以化解。如前所述，可以考虑动员较年轻夫妇的二孩生育推迟一些，年龄较大的夫妇优先放开。但是，决不可再轻言“牺牲一代人”。

专栏2: 背景资料

在2004—2006年期间开展国家人口发展战略研究的时候，人口学界曾经有过一段对生育政策调整的热烈讨论。当2006年全国人口与计划生育调查爆出“生育率严重反弹”后，“人口形势严峻”之风席卷全国上下，似乎这将动摇“人均3000美元”和“小康社会”目标的实现，因此计划生育的首要目标被定为“千方百计稳定低生育水平”。在这种情况下，稳定低生育水平成了维稳的一部分，坚持现行生育政策长期不变成为主调，至于生育政策调整的研究和决策则被撤下台面。后来事实证明，当时并未出现什么生育率反弹，调查的生育率反弹结论则是由于调查方法不当而产生了巨大偏差，但是这样一个结果在当时却完全误导了高层决策者和整个社会。

以往对中国低生育水平的认识还不够深，尤其是要必保总人口不超规定上限，因此对出生数和生育率的估计总是偏于保守，估计数也大多显著偏高。因此在对生育政策调整的研究中，也总是对如何解决出生堆积感到棘手，而且担心被批为断送计划生育成果。曾经有一种政策建议是“老人老政策，新人新政策”，即按出生时间划限，在此限之后出生的人便开放二孩生育，而在此限之前出生的人便不再考虑。实际上，这种方案就是简单“牺牲”掉年纪较大的一代计划生育

妇女。其逻辑是，既然这一代人已经做出了光荣牺牲，那就干脆牺牲到底。这种政策方案显然既不公平也不正义。况且，整个人口的年龄是连续的，虽然可以在概念上区分计划生育第一代和第二代，然而并没有办法真的去按任何一个时间点代际加以区分。如果硬性规定用哪一个时间点来划分代际，都必然引起相邻年龄人群的攀比。

于是，更为简单的对策就是拖，再等30年，到了人口进入负增长再考虑生育政策调整，那时人口总量就根本不可能再突破上限，但是却会牺牲更多育龄妇女的再生育机会。这种对策正是国家人口发展战略研究报告的一个要点。其实，这种对策是在加剧现实中的矛盾：一方面，中国人口内在增长率在1990年代初就已由正变负，生育率一路走低、出生数连年下降、老龄化迅速发展，这种局面召唤及时调整过严的现行生育政策；另一方面，实际人口还在增长，人口上限反而从原来的16亿又紧缩到15亿，因此生育调整的大量出生堆积更难被高层决策者接受。这个矛盾实际上是未来人口与当前人口的矛盾，而千方百计稳定低生育水平及30年生育政策不变的人口战略基调其实就是在稳定当前、牺牲未来。当然，其间“低生育率是假统计”、“生育反弹风险强劲”以及追求将中国人口降至几个亿的“最佳人口规模”等种种舆论也在助推决策者出台如此政策。

几年过去了，中国低生育水平进一步发展，少子化和老龄化问题更加凸显，中央在此关头已经做出深化改革决定，启动单独二孩政策调整。但是，主管部门却仍沿用那种保持稳定的基调，准备继续将1.8的生育率作为控制目标。也就是说，政策思路仍在刻意追求人口总量的减少，并不想使生育率回归更替水平、使人口发展转向平衡状态。这种工作思路反映在生育政策调整上，必然是畏缩推诿，能拖就拖。而拖的本质，就是剥夺那些拥护并实行了独生子女政策的一代人的最后生育机会，使他们更多地被彻底牺牲掉。在可以补偿的情况下却还要这样做，无论是对宏观人口还是对微观家庭都是巨大损失。现在多开放一些二孩生育既是一种补偿又是在挖掘潜力。在这样一个人口发展的历史关头，不去关注如何促使生育率提高，反而是这样畏畏缩缩，纠结于出生堆积和生育率提高，担心突破1.8生育率之限，其实便是在贻误战机。实际上，调整生育政策的最佳时机已行将结束，现在做顶多算是抓住了一条尾巴。仅就目标生育率而言，就多年生育水平低迷的状况而言，能否使生育率回归到1.8还是一个大问号，更不用说回归到更替水平。问题种种，关键是对低生育率风险认识不足，或者说没人真的在意低生育率风险，这就是问题的严重性所在。

总之，调整政策一定会带来短期内出生数量显著回升。但更重要的是，我们需要跳出传统观念束缚，用新的理念来看待这一出生数量回升。这种出生回升正是生育政策调整的收获，因为数量变化背后体现的是宏观人口和微观家庭一些重大问题正在得以解决，是中国人口发展走向正常化、均衡化的历史性转折的必由之路。所以，千万不能再像以前那样，将出生数量回升简单视为调整生育政策的代价，甚至视为出生失控，动辄就大喊“狼来了”，制造紧张空气。思想认识停留在过去的框框里，怎么可能积极主动地进行改革实践？

此外，生育政策调整在短期内出生堆积会在常规出生数、出生率等指标上有所反映，而在假设队列基础上建立的总和生育率因包含进度效应的扭曲更容易出现较大变化。从人口统计与监测角度，笔者建议主管部门在这一时期中多采用队列指标或孩次递进指标来进行监测和评估，以免被常规时期指标波动过大的表面现象所误导。

（五）关于分地区扩展的政策调整方式

无论是单独二孩政策还是普遍二孩政策，实施调整时均可以采取分地区启动并逐步扩大到全国的方式。^[1]

不少人可能以为逐步扩展的调整方式有利于化解调整所带来的出生堆积，其实这是一种误解。逐步扩展调整方式的真正用途不是化解出生堆积，而是为了减少阻力推动试点实践，使调整具有更大的可控性。^[2]

政策调整带来的变化方式是突变，而不是像一般人口发展那样的缓变。^[3]比如，放开二孩生育就意味着从只能生一个一下变成可以生两个了，而一个妇女是不可能生一个半孩子的。于是，如果既想调整又想消减其出生堆积，宏观上还可控，可以用划定区域逐步扩展的方式，也可以采取划定人群条件逐步扩展的方式，比如双独二孩、单独二孩到普遍二孩。它们都可以实现逐步扩大放开比例的目的。但是，请注意以上是在说消减出生堆积，而不是说化解出生堆积。实际

[1] 实际上，单独二孩调整本来还曾打算先在全国若干省份中再选取若干地区的试点启动，然后再逐步扩展到全国。要真这样操作，就意味着此一步调整又被细化为几小步，那完成这一步调整就需要花费更长的时间。幸亏那些过细的小步骤最后都省了，全国同时推开单独调整，也并没有出问题，为后续调整争取了时间。

[2] 在2004年人口学者建议调整政策时就曾提出了选择少数地区进行试点，主要是出于当时无论在系统内还是社会上对生育政策调整还不那么接受。要想搞好试点，就必须选地区一把手对政策调整有积极性、工作基础比较好的地方，试点才能真正搞起来。只有试点有好效果，才有对全局的示范意义。

[3] 郭志刚：“关于生育政策调整的人口模拟方法探讨”，《中国人口科学》，2004年第2期，第2~12页。

上，这两个概念非常不同，以前的研究中很少注意到它们之间的区别。

那么，为什么逐步扩大的调整方式可以消减出生堆积而并不能化解出生堆积呢？

首先，如果真的希望所有调整对象都有再生育机会的话，那么靠区域扩展或条件范围扩展并不能达到目的。这是因为扩展过程需要花较多时间，等轮到下一批时很多对象已经过了生育年龄，后调整的对象人群实际上较为吃亏。也就是说，按地区逐步调整的最终受益面要比一步到位的调整小很多。而真正的化解是指尽量做到该生的都可以生而又能合理安排他们有序再生育，不要都堆积在一年中。而这种按地区逐步扩大方式并没有真正做到合理安排，实际上只是将其中一部分拖成了生不成。按照这种逻辑，尽量推迟调整岂不就天然成为最好的化解？实际上，这就是国家人口发展战略研究总报告的逻辑。

其次，化解出生堆积是指调整放开的出生增量能尽量在若干年份中匀开而数量上不打折扣，其目的是为了避免某年出生量过大和形成人口年龄结构过于参差不齐。因为出生堆积过大和人口结构不齐不利于社会经济的运行和规划。比如，过大的出生组可能会经历出生时产床不够，以后还可能遭遇入托难、上学难、找工作难、婚姻拥挤等等问题。按地区逐步扩展只是因其消减了各年的出生堆积量而达到了全国统计上的低水平和较小的起伏，但是从各地区角度来看，出生堆积则照常发生，而上述出生堆积引起的社会经济问题其实都是本地区的人口拥挤问题。

最后，安排地区调整的先后顺序时也会出现两难问题。这种两难尤其突出地反映在普遍二孩调整中，因为它涉及第一代响应独生子女政策号召的那些年龄较大的夫妇。^[1]你若先选生育率最低、独生子女家庭最普遍的东部沿海大城市（如上海），那么你怎么面对西部欠发达地区那些独生子女父母，他们其实更不容易。你若先选西部地区启动，你又如何面对东部地区大量的独生子女父母。手心手背都是肉，他们都较早响应并实行了独生子女政策，都为计划生育做出过历史性贡献，怎么能在有条件做弥补时却视而不见。^[2]

[1] 有的政策调整研究曾经建议地区扩展的顺序是从东部向西部、从城市向农村，但只涉及到对独生子女本人（计划生育第二代）放开二孩生育，但根本没有考虑第一代计划生育夫妇的问题。

[2] 在2004年人口学者建议调整政策时就考虑过普遍放开时的这种两难问题，认识到按地区分步操作中的不合理，最后建议根据年龄作为放开条件来化解出生堆积。即，先安排大龄一孩妇女再生育，以后逐步降低年龄要求，几年之后便可以将这个年龄标准降到平均二孩生育年龄，于是这个标准便可以取消，进入无差异的普遍二孩放开。

其实，不同调整范围和步骤时间表结合起来可以构成政策调整方案的连续谱。选择哪种调整范围和步骤路线反映了对人口形势的判断和战略目标的制定。采取更保守的方式意味着对生育率过低和老龄化过快的人口风险的认识不足，仍将人口数量控制放在第一位。在当前形势下，原来规定的人口上限已经遥不可及，而人口负增长即将到来，人口数量无穷增长的风险早已不复存在。因此，尽管中国人口绝对量仍然很大，但不能老是以此论证生育控制（尤其是独生子女政策）的必要性。中国人口多是历史发展结果，我们必须承认和接受这个现实，这个问题根本不是短期内便可以解决的。实际上，相比之下，中国人口数量略多一点但未来负增长慢一点、老龄化程度低一点更有利于民族复兴和国家现代化。所以，不要再为了追求人均GDP或其他什么人均指标来控制人口了，更不要企望在几十年内就将人口降至所谓“最佳人口规模”。过去的几十年里，中国人口经历了极为剧烈的转变，人民群众为此也付出了重大的代价和牺牲，人口迅速增长的局面已经彻底改观，我们面临的是一人口发展的新常态和一些新问题。所以，请决策者尊重人民群众的生育意愿，返还他们的生育权利，让他们休养生息，创造更加和谐的社会环境。人口和计划生育部门应当尽快完成生育政策调整这个重大改革，迅速将人口和计划生育管理的主要职能和精力转向应对未来的人口老龄化。

结 论

本文探讨了当前人口形势和生育政策调整的有关问题。面对生育率过低和人口老龄化过快的局面，人口领域需要有较大的改革。首先要解决对人口新常态和工作新思路的基本认识问题。如果我们认真对待中国已经进入低生育率时期这一事实，并且将这个事实作为人口新常态对待，认识问题的原则立场、判断标准、权重取舍，自然就会发生重大变化。以前在一些人口基本问题上的一些模糊的、过头的甚至错误的认识，对实际工作和人口研究都有较大误导，而且它们更会阻碍当前人口领域的改革。因此，人口领域改革需要思想解放，必须实事求是地对基本理念和认识加以清理，与时俱进地对一些过时的、错误的认识加以纠正。

本文介绍了中国人口老龄化的前景，并且将生育政策调整置于这个历史大背景中来加以探讨。可以看出，生育政策调整的工作思路与很多人口问题的基本理念紧密相联，当前人口领域的种种模糊认识的核心是对低生育风险缺乏足够清醒

的认识。解决这些认识问题对于决策者和管理者更为重要，认识不清醒就没法真正主动地带领干部和群众与时俱进，总是处于被实践和人民群众推着走的被动局面。还会出现种种怪现象，比如在生育率长期过低的形势下还在强调这不过是虚假统计，还在要求稳定低生育水平或稳定适度的低生育水平（也就是1.8的总和生育率）；在人口根本不可能达到原定上限的形势下仍然将控制人口数量作为首要任务；希望人口长期均衡发展却会因出生堆积问题而拖住生育政策调整步伐。总之，在当下和未来存在一定矛盾时，就一定会是只顾当下，而顾不到未来。这种状况正如有人对此做的比喻，下雨天打伞，雨过后改大风天了，却还要坚持打着伞。为什么会出现这种莫名其妙的状况呢？因为对于某些人来说，天气变化是无所谓的，而打着伞本身倒成了原则，至为重要。

生育政策调整的实质是对过去计划生育过度的补救和改正，既是对生育率过低这一主要人口风险的应对，也是人口发展彻底转向正常化、均衡化的需要，使人口工作真正遵循人口规律。因此，笔者认为对普遍开放生育二孩的调整原则应该是积极、稳妥。积极的要义是指不能再观望和犹豫，要下定决心普遍放开二孩，将全力应对人口老龄化的挑战、扭转生育率过低的现状作为工作目标。稳妥的要义则是指在这项人口领域改革中尽量做好安排，使调整期的出生量不要过于集中。在政策调整中要尊重基层和群众，依靠各地干部和广大群众集思广益，根据实际情况摸索出合乎情理又有操作性的办法。但是，稳妥要服从于目标，只是为了更好地达到上述目标。脱离上述目标或者换为别的目标来谈“稳妥”就是推脱历史责任，就是在重要历史关头贻误战机。这一重大调整刻不容缓，绝不能再一推再推。实际上，推也没有别的出路，越推工作就会越被动、局势就会越困难。因此在当前的人口生育政策调整中，积极的态度是极为重要的，必须排在稳妥的前面。

普遍放开二孩生育是大势所趋，不仅要下决心做，而且必须要早下决心做。因此，热忱希望党政领导和各级干部勇于担当，勇于改革实践，彻底扭转多年来人口工作的被动局面，真正做到对人民群众负责，对国家发展和民族振兴负责，对历史负责。■