

“二胎”政策谋变

随着城市化、工业化的深入发展，中国正在经历人口老龄化、劳动力短缺、社保基金支付危机等问题。近年来，人口和生育政策越来越为中国社会和公众所关注。但其中公众、政府与学界分歧甚大，判断、观点也各有不同。

为此，财新传媒特邀北京大学郭志刚教授、上海社会科学院左学金教授、中国人民大学顾宝昌教授、中国社会科学院叶廷芳教授就中国人口形势特别是现行生育政策发表专论，以飨《中国改革》读者，以求这一涉及中国持续发展的重大问题得到更为全面的讨论。

四位学者的专论从不同的侧面证明，中国人口已发生了根本性转变。但公众、舆论和政府对人口问题的认识和对策却仍然停留在过去。基于生育率过高、人口增长过快时代的认知制定人口政策，必然会导致“错置时空感的谬误”。

长期以来，控制生育的人口政策成为社会主流认知。而人口学界对生育形势和政策的专业研究成果，难以抵达公众。随着中国青壮年劳动力总量停止增长，中国亟须清理对人口问题的诸多认知和判断。

人口学界的基本判断是，与经济发展有其规律一样，人口发展也有自身的规律；人口并不是一个人类可随意摆布的变量，而生育率下降并非越快越好、越低越好；中国生育率已相对偏低，并已持续近20年；未来十多年，中国人口将达到高峰，甚至不会超过14.5亿人。

中国目前正在制定“十二五”规划，对人口问题做出全面、准确的判断非常重要。

——编者

警惕“人口控制”矫枉过正

中国的人口结构已形成了巨大的负增长惯性。这就好比一辆高速行驶而又在下陡坡的汽车，急刹车无济于事，甚至更为危险

□ 郭志刚 北京大学中国社会发展研究中心研究员、社会学系教授

近20年前，中国就已进入低生育率时代，人口再生产发生了历史性转变。20年后，控制中国人口总量已经不是主要矛盾。即使维持现有生育政策不变，十多年后，中国人口就会达到峰值，并逐渐下降。因此，中国必须认真研究人口发展的新态势，应对人口老龄化的新挑战。

但是，长期以来，中国一直把独生子女政策当成长期实行的国策，加上各种片面宣传，影响了公众对人口形势和生育率状况的清醒认识，甚至有可能误导高层的决策。中国必须遵循人口自身发展的规律，审时度势，尽快调整现行生育政策。

“低生育率”真相

目前，“低生育水平”在人口和计划生育领域已经屡见不鲜。所谓“低生育水平”是指一个国家的“总和生育率”低于“世代更替水平”。而“总和生育率”是对人口中平均每对夫妇终身生育子女数的一种近似测量指标。当总和生育率稳定在2.1时，即长期保持平均每对夫妇终身生育2.1个孩子，人口趋势就会处于代际人口数量不增不减的状态，这被称为“世代更替水平”。

根据全国人口调查统计的结果，20世纪90年代初，中国总和生育率就已降到更替水平以下，进入低生育率时代。这已成为人口学界的共识，并得到了政府的认可。但是，在对生育水平的确切估计上，人口学界和政府部门则一直存在很大争议，各方分歧甚大。

从调查统计看，从20世纪90年代中后期以来，中国的总和生育率就一直处于1.5以下，并且大体稳定。这在全国人口普查、各年人口变动调查、历次全国计划生育抽样调查中，结论都大体一致。

但是，这种很低的生育率调查结果并未被官方所认可，理由是中国的调查统计存在严重漏报。因

此，政府部门大幅度地调高了对总和生育率的估计，并应用于各项统计规划和舆论宣传。比如，十多年来人口计生委一直沿用的是1.8的总和生育率口径。

中国的确存在出生人口的漏报和瞒报，但问题在于这部分漏报的数量和比例到底有多大，始终就没有搞清楚。这就使对生育率的学术讨论陷入困境：政府部门并不认可自己组织的人口普查和人口抽样调查的很低生育率的结果，而经过调整的官方生育率口径则远远高于调查统计结果。这一困境已持续十多年了。

准确把握近年来生育率的变化并非单纯的学术争论，关系对中国人口态势的基本判断。如果该问题长期搞不清楚，各项与人口相关的决策就无法进行。长此以往，2006年中央决策者认可的“千方百计稳定低生育水平”，在实践中很容易变成“千方百计维持现有人口政策”。

影响中国出生人口漏报的因素很多。20世纪90年代以来，中国出现了巨大规模的流动人口，这本身就容易造成漏报和重报。同时，由于计划外生育会被征收社会抚养费，而出生统计又与各级领导政绩紧密相连，反过来可能导致人口瞒报。要查清楚准确的漏报和瞒报数字，难度很大。

低生育率成因何在？

在2000年以后，人口计生委也不再着力查出出生漏报的情况，而是转向依赖于对出生漏报和对生育率的间接估计。但无论是采取何种方法，中国实际上已陷入人口统计的怪圈，即“见到低生育率统计结果→归因于漏报并调高生育率估计→继续严格的生育控制→再次见到低生育率统计结果”。

其实，中国出现很低生育率并不是特例，这只是世界进入低生育率时代的又一个例证。并且，在其他人口中存在的种种低生育率影响因素，在中国也都同样明显存在，并且中国还要多一项特殊因素，即严格



中国目前有2亿多流动人口，生育率远低于正常水平。图为广州火车站乘车的旅客。CFP

的生育政策限制。

根据研究推算，中国现行生育政策内在要求的平均生育水平为每对夫妇生育1.47个孩子，或者相当于全国有63%的夫妇只能生育一个孩子。除了生育政策限制，中国低生育率还有着更多的社会、经济和人口方面动因，值得做出严肃、科学的探讨。

第一，当前中国育龄妇女的生育意愿本来就不高。2001年计划生育与生殖健康调查表明，育龄妇女的平均理想子女数为1.70个，2006年全国人口和计划生育调查结果则为1.73个。这个意愿生育水平甚至就已经低于1.8个子女的水平。而且，在全球所有低生育人口中，实际生育水平几乎全显著低于生育意愿。

第二，20世纪90年代以来，中国存在比较显著的生育推迟效应。中国女性在1990年-1995年期间推迟生育，导致总和生育率平均降低0.11；在1996年-1999年期间，则平均降低0.23。据本人最近测算，1994年-2006年期间推迟生育导致总和生育率平均降低0.21之多。这自然会使得实际生育水平（或调查出来的生育率）显著降低，而这一重要的因素过去被忽视了。

第三，中国较多的选择性流产压抑了生育水平。由于生育政策的限制和生育意愿的大幅降低，中国人男孩偏好的实现，已由以前的多生孩子转向胎儿性别选择性的人工流产。其结果不仅不再是增加生育，反而会减少当年的生育数量，因为一部分本应发生的生育现在变成了人工流产。并且，它还同时导致了生育推迟，拉长了生育间隔。

第四，不孕症的增加也可能降低生育水平。多位生殖医学专家指出，中国新一代已婚妇女不孕不育风险正在明显提高，而中国的不婚比例也有所提高。同时，生育和教育子女的费用急剧增大，也会有降低生育率的效应。

第五，2亿多流动人口事实上降低了生育率。2005年1%人口抽样调查数据表明，中国流动人口数量达到1.47亿人。这些流动人口中，绝大部分是年轻的劳动年龄人口，同时也正处于生育高峰期。

人口研究表明，人口处于流动状态会有效地抑制生育。2005年全国1%人口抽样调查的结果表明，全国流动人口的总和生育率只有1.14，显著地低于非流动

人口的1.43，已经达到了极低的水平。可以肯定，人口流动或者说是人口城镇化进程必然极大地推动全国的生育率走低。

总而言之，除了出生漏报会虚假地降低人口调查生育率，中国存在多种能真正显著降低生育率的因素。当这些因素的影响很大时，留给出生漏报解释的余地就会变小。因此，我们应该确认，历次大规模人口普查和抽样调查的生育率能够基本上反映了中国真实生育率变化的大趋势，不应该再受那个多年不变的生育率估计（1.8）的束缚。

这并非危言耸听。本人曾用孩次递进生育模型，以很低生育率参数，在1990年人口普查基础上做了预测模拟，并与2000年人口普查、2005年全国1%人口抽样调查比较，发现各项数据比较吻合。而用较高生育率参数（比如1.8的总和生育率）模拟推算，结果却与现有调查数据相差过大。

当前，中国的人口研究和宣传仍偏重于强调中国人口的惯性正增长，强调人口对生态、资源、环境的压力，强调当前的生育率底数不清。由此就得出结论，必须长期坚持现行控制生育的政策，主张先尽快达到人口零增长再说。并且还乐观地认为，只要经济发展了，人口问题更好办。

人口负增长和老龄化

在世界其他地区，低生育率引起了相关政府和公众的强烈震惊，随之而来就是大量的研究和对策。而中国出现很低生育率已十多年了，各方面却是虽有迷茫，但波澜不惊，有关部门和高层决策者难以理解和正视这一事实。这种状况如长期持续，必然会贻误时机，遗祸于后代。

可以说，政府有关部门现在对未来急剧的人口负增长和人口老龄化威胁显然认识不足，主要关注点还限于未来中国人口总数上。正如上述，中国的实际生育率很可能远低于人们的想像，而很低的生育率正在积累巨大的人口负增长惯性，将会使得人口一旦转向负增长时便势不可当。

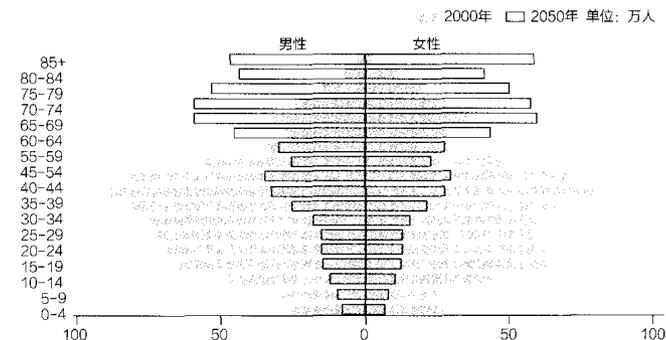
这里有一个欧盟的例证。2000年时，欧盟人口有3.75亿，其人口结构正在跨越人口惯性增长发生正负交替的转折点。Lutz等人（2003）的测算结果表明，如果欧盟人口当时1.5的总和生育率延续到2020年，然后再提高到世代更替水平，那么，这20年内新形成的人口负增长惯性，将会使2100年时欧盟总人口比2000年就立即将生育率提至更替水平减少8800万人，即比

当前欧盟人口减少四分之一。这充分显示了人口负增长惯性对未来的巨大影响。

从中国的情况看，即使是官方长期坚持的1.8口径的总和生育率，也已显著低于世代更替水平。即使我们假定真的是这样，那么要是再继续长期维持这种水平的生育率不变，也会导致人口在达到14亿多的峰值后迅速下降，而那时所积累的巨大人口负增长惯性将很难在短期内扭转了。这种人口惯性或负惯性的影响只有在着眼于长期发展时才能看得清楚。如果只关注到2050年，那么也就只能看到总人口达到顶峰后刚转为下降，甚至根本看不到中国人口老龄化最严重的后果（这将发生于50年后）。

上海人口的年龄和性别比较

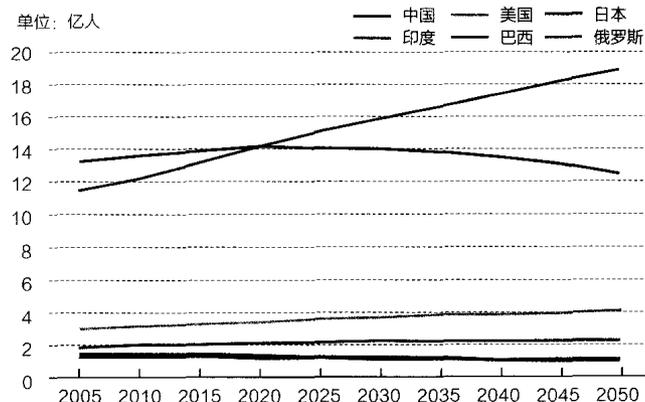
按现在的人口发展趋势，2050年时上海市人口年龄结构将呈倒金字塔型，家庭与社会养老的负担之重将无法承受



资料来源：人口学者根据上海现有人口资料估算

制图：陈磊

2005年-2050年六国总人口规模变动



资料来源：联合国人口预测（2008）

这个重大问题在以往几乎从未得到关注，更未得到研究。尽管维持现行生育政策会较快提前实现人口零增长，降低人口高峰的上限。但是，当前中国的生育水平越低，持续时间越长，累积的负增长惯性也会更大，未来人口负增长和人口老龄化的代价就越大。

换句话说，中国人口转变速度太快，数十年内走完了别的国家一二百年的进程，因此现在留给我们的是一个非常畸形的人口结构。为此，我们不能只顾一味追求较快达到人口零增长和较低的人口总量峰值，还必须警惕长期持续很低生育率对中国社会各方面的深刻影响。

人口学者王丰等对中国人口负增长惯性的初步测算表明，考虑到较低生育水平（包括整个20世纪90年代），假定中国目前的总和生育率为1.6，并将其延续30年后，再提高至世代更替水平，那么中国未来的人口负增长将持续49年，减少人口数达2.2亿。

与此同时，人口老龄化也将持续更长时间、更为严重，中国的老年人口比例最高会达25%，人口年龄中位数最高达45岁以上，并且维持在43岁以上的时间将长达38年（2034年-2072年）。这就意味着，那时中国的育龄妇女的比例将很低、人数很少。如按总和生育率为1.47的政策要求水平测算，人口老化与人口负增长的后果将更为严重。

按照这个测算，即使到时真能把总和生育率提高到更替水平，也不能在短期内靠大量增加出生人口来扭转人口负增长和老龄化危机。如果当前的实际生育率更低一点，那么长时间维持低生育率的负面效应将会更为严重。事实上，很多国家在鼓励生育上，投入巨大，成效甚微。

这一模拟研究强化了适时提高生育水平的必要性和紧迫性。长期处于过低生育水平，对过于老龄化的人口是没有什么好办法的，因为这个国家的人口结构已形成了巨大的负增长惯性。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。

因此，当前最好的办法就是，在这个人口的机车下陡坡前就尽早减速，保持行程的可控性，避免“人仰车翻”的危险。事实上，对中国当前的人口政策，亦应如是观。换句话说，我们是在控制人口规模和应对人口老龄化之间做成本核算，对于人口规模所能达到的幅度现在已经比较清楚了，但是如果还想再缩小，那么必须计算相应的人口老龄化的代价。而对后者，中国一直处于重视不够、研究不足的状态。◎

生育政策调整 势在必行

30年来，中国人口形势发生了重大变化。改变现行生育政策，只是回到常态，而回到常态并不需要特别的理由

□ **左学金** 上海社会科学院常务副院长、研究员
杨晓萍 上海社会科学院人口与发展研究所
助理研究员

1980年以来，中国一直实行严格控制生育的政策。30年来，中国人口形势发生了重大变化。未来10多年，将转入人口总量负增长。随着中国社会的深刻转型，当初严格控制生育的多数理由已不复成立，目前已到了调整生育政策的时候了。

为什么控制生育

作为世界第一人口大国，中国政府上世纪50年代一度鼓励生育。60年代上半叶，转向普遍鼓励自愿节育，70年代更在全国范围内实行了以“晚、稀、少”（晚育、间隔、少生）为主的计划生育政策，中国总和生育率出现了世所罕见的、空前的下降。

1980年9月25日，以中共中央发表“关于控制我国人口增长问题致全体共产党员、共青团员的公开信”为标志，中国的生育政策进一步收紧，变成独生子女或“一孩化”政策，此为严格生育控制的发端。

1984年，鉴于该政策在农村执行中存在诸多困难，“一胎化”政策有所调整，形成了现行生育控制政策，即：除了西藏地区藏族农牧民，在全国城镇地区普遍实行“一孩”政策，农村大多数地区实行“一孩半”政策。

1980年中共中央“公开信”明确提出了实行严格计划生育政策的主要理由。

一是控制人口的过快增长。公开信开宗明义提出“争取在本世纪末把我国人口总数控制在12亿以内”，并认为如果不从现在起控制人口的增长，“按目前一对夫妇平均生2.2个孩子计算，我国人口总数在二十年后将达到13亿，在四十年后将超过15亿。”

二是提高储蓄率和投资率。当时中国的工农业劳