

生育新政：改革的意义及挑战与出路

陆杰华 北京大学社会学系教授

我国人口发展呈现明显阶段性特点，处在承上启下的关键时期；计划生育将是未来坚持的基本国策，但是计划生育政策并不等于独生子女政策。

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中有关生育新政的表述为：“坚持计划生育的基本国策，启动实施一方是独生子女的夫妇可生育两个孩子的政策，逐步调整完善生育政策，促进人口长期均衡发展。”其中有十个字非常关键，一是“坚持”，要坚持“计划生育是我国的一项基本国策”；二是“启动”，即开始启动“单独二胎”政策；三是“逐步调整完善”，这意味着“单独二胎”只是完善生育政策的第一步。

第一，生育新政彻底改变了长期以来的思维定式。过去，我们都一直认为计划生育是“人越少越好”；“少生是一切”；将计划生育政策简单地等同于独生子女政策；将人口发展战略简单地等同于人口数量控制，忽略人口结构和人口分布的变化；过多地关注少生，忽略了很多人文关怀和人性关怀。此次生育新政的一个重要意义即是改变了上述的思维定式。

第二，生育新政庄重地兑现了政府的历史承诺。1980年9月25日，《中共中央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》提出：“到30年以后，目前特别紧张的人口增长问题就可以缓和，也就可以采取不同的人口政策了。”

当前，我国的人口发展面临诸多挑战，已经到了不得不采取生育新政的时刻。具体说来，主要有以下挑战：

人口呈现惯性增长，局部地区呈现低生育率，高增长量的态势。人口的结构性问题凸显，老龄化和出生性别问题值得关注。人口整体素质依旧不高，直接影响到国家竞争力。处于人口迁移流动最活跃时期，但农民工社会融入问题凸显。家庭人口规模锐减，由此引发的社会问题值得关注。此次“单独二胎”政策的出台，是为了人口的长期均衡发展作铺垫。

第一，惯性增长下的人口规模平缓增长，但是人口增速势能明显下降。2000年以来，尽管计划生育政策为我国人口数量的控制作了很多贡献。但我国的人口总数仍然呈惯性增长的趋势。由2000年的12.66亿增长到2010年的13.40亿。人口的年平均增长率呈快速下降趋势。由1964年到1982年的21%下降到2000年到2010年的5.7‰。

第二，人口年龄构成变化呈现少子化明显加快、老龄化加速的态势。2000年到2010年间，65岁及以上的人口比例由6.96%增长到8.87%，而0~14岁人口比例由22.89%下降到16.60%。尽管我国目前仍然处于丰厚的人口红利期，但其已经开始步入下行通道。“十二五”时期，劳动年龄人口占总人口比例达到最高点后转为缓慢下行。人口负担系数将达最低点，在经历40多年下降后开始上升，开始走出“人口红利”的最佳时期。

第三，出生性别比持续偏高，综合治理难度极大。出生性别比的正常范围是103~107。我国从1982年出生性别比达到108.47之后再没有回到正常值范围，目前为止的最高值是2008年的120.56。出生性别比持续偏高不能单单用“重男轻女”的传统思想来解释，与我们的制度、技术、理念以及计划生育政策都密切相关。

第四，人口整体素质依旧不高，直接影响到国家竞争力。2010年，我国的文盲率为7%，呈下降趋势，平均受教育年限不到9年。我国经济发展长期依靠“人口红利”支撑的劳动密集型产业，将来如何跨越“人口红利期”进入“人才红利期”是一个严峻的挑战。

第五，名义上城镇化水平推进加快，但是伪城镇化引发的问题亟待关注。目前，人口迁移流

动处在最活跃时期，但农民工社会融入问题凸显。2012 年，我国城市化水平为 52.57%，低于世界的平均水平。2012 年，目前居住在城镇的 6.1 亿多人口中，有 1.6 亿持有农村户口，多数为居住在城镇的流动人口。农民工总量为 2.25 亿，其中外出农民工为 1.40 亿。按照目前人口城镇化的速度，“十二五”末期，城镇化率将至少达到 53%。

第六，家庭规模锐减，由此引发的社会问题值得关注。2000 年到 2010 年间，我国每户的家庭人口数由 3.44 人下降到 3.10 人。

总之，新时期我国人口发展形势更趋复杂，一方面，人口数量仍然是制约我国经济社会发展的关键因素；另一方面，新的发展模式对人口素质提出更高的要求，而我们对人口结构、家庭变迁等带来的问题还缺乏认识 and 对策。

未来人口发展战略思路须坚持两个战略原则：人口自身均衡发展和人口与经济环境协调发展。人均观念的贡献与缺点都是强调人口发展要服从经济资源环境。而当前的形势是生育率已经基本下降到极限，没有潜力可挖了。虽然人口还在惯性增长，但在 20 年内将达到高峰，之后出现负增长。人口惯性是以前高生育率的遗产，但低生育率正在积累负惯性。当前如何选择适度生育率，取决于更长期的人口目标和战略。而令人担忧的是，我国对这种更长期的人口目标和战略至今并不明确。

我国人口发展呈现明显阶段性特点，处在承上启下的关键时期。计划生育将是未来坚持的基本国策，但是并不等于独生子女政策。解决人口问题方案也必须是统筹、协调和多方面的。