

论我国人口生育政策的改革

穆光宗

(北京大学 人口所, 北京 100871)

摘要 本文首先分析了 1980 年以来强制一孩化政策所带来的五个方面的后果, 并认为这是中国生育政策改革需要汲取的历史教训。其次, 通过对俄罗斯、日本和韩国少子化危机的教训和应对经验的分析, 认为生育文化的力量大于生育政策。低生育文化一旦形成, 就有政策难以影响和干预的强大惯性。一旦人们形成意愿性低生育现象, 鼓励生育也未必奏效, 所以人口治理的未雨绸缪必须留出“时间提前量”。中国已经掉入“超低生育率陷阱”, 生育率转变出现了“四个转向”。最后提出大国复兴需要“新家庭计划”, 适度生育保障人口生机, 优化人口保障长治久安。告别政策性一孩化, 同时鼓励二孩化和保护生育的生态多样性。

关键词 生育政策; 生育文化; 超低生育率陷阱; 适度生育; 优化人口

我国生育政策调整是近年来最为引人瞩目的公共话题, 终于在十八届三中全会上通过的允许单独家庭生育第二个孩子的《决定》中打开了一个缺口, 预示着生育政策的艰难改革拉开了序幕。在“提倡一对夫妻只生一个孩子”的政策实施三十多年之后, 需要各方深入评估“一胎化”政策所产生的人口后果和社会经济后果, 对国家长治久安来说, 我们尤其需要警惕的是其中的不利后果及其对未来的严峻挑战。本文扼要分析了“一胎化”政策和超低生育率所带来的严重后果, 并从国际经验的角度审视我国改革生育政策的必要性和紧迫性, 最后提出生育政策何去何从的结论和建议。

一、强制“一孩化”造成的后果

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》(下称《公开信》)正式发布, 中国由此进入了严格控制人口增长的“急刹车”时代。《公开信》的发布成为我国人口发展和社会发展的重大转折点。《公开信》虽然在字面上温和地提出“提倡一对夫妇只生一个孩子”, 但在执行过程中却变成了强制、严厉的“一孩化”。《公开信》之后, 中国在减缓人口增长方面成绩显著, 但也有历史

的教训和启迪: 第一, 低生育目标的实现并不意味着人口问题的终结, 而是伴随着人口问题的转型。我国的人口问题早已从计划经济条件下的人口增长压力问题转变为市场经济条件下的人口结构失衡问题, 自然型的人口问题转变为政策型的人口问题, 从高生育率问题转变为低生育率问题。第二, 单一的人口控制不足以统筹解决人口问题, 生育率不是越低越好。第三, 人口问题具有极其重要的相对性, 人口问题的本质是发展问题, 发展是最好的避孕。^①

对于一个关乎国计民生的重大社会公共政策, 我们需要从历史中汲取教训、总结经验, 才能更好地把握未来、创造明天。笔者的基本观点是, 中国需要及早告别政策性、强制性“一孩化”, 开创以“二孩化”和“多样化”为特征的鼓励适度生育的新时代。因为三十年的历史实验告诉我们, 一孩化的选择弊多利少, 人口生育政策的方向需要有根本的改变, 理由是:

其一, 强制“一孩化”, 导致人口性别生态失衡。在 20 世纪 80 年代以后, 中国的出生性别比就伴随着计划生育政策的严格执行而迅速攀升。1982 年出生婴儿性别比是 107.2; 1990 年出生婴儿性别比是 111.3; 到 2000 年已经高达 116.9, 2010 年人口普查显示中国的出生性别比为 118, 远

收稿日期 2013-12-02

远偏离 103—107 的正常范围。迄今,中国的出生性别比失衡已经长达三十年,成为世界上出生性别比失衡最为严重、持续时间最长的国家。有很多女胎由于性别歧视和生育政策的挤压被引流产。

中国积存了数以千万计的潜在的“光棍大军”,他们不仅婚配权利无法得到保障,而且男性可婚人口过剩可能蜕变为威胁社会稳定的“狼性人口”。固然取消生育限制,有助于缓解性别比失衡问题,但正如亚福指出的:“保护胎儿的生命权是解决性别比失衡问题的根本办法。”^②他在 2012 年博文《性别比失衡与胎儿生命权》中举证说:“在一些国家(例如沙特阿拉伯等国家),重男轻女的程度比中国更严重,但这些国家并没有出现性别比偏高的情况,因为在这些国家,堕胎被视为一种罪恶,其罪几乎相当于故意杀人。”^③在世界上很多国家,3 个月以上妊娠的人工流产,都是被法律禁止的,因为这对产妇的危险性很大,而且胎儿已成形,十分不人道。但在中国,人工流产一直就被视为理所当然的事,没有多少罪恶感。根据 2012 年 9 月 30 日《人民日报》报道:“我国每年人工流产手术达 1300 万例,人工流产低龄化趋势明显,青少年普遍缺乏避孕常识。一项对 1000 名 20—35 岁女性所做的避孕问题调研报告结果显示,每年流产女性中,65%为 20—29 岁未婚女性,50%是因未采取任何避孕措施导致意外怀孕,反复人流者高达 50%。”^④

其二,家庭视角下的独子老龄化甚至空巢老龄化导致家庭养老功能严重弱化,结果是较普遍出现老难所养、老难所依、老难善终。数以百万计的失独父母他们的养老危机已经提上议事日程。

中国的少子化、独子化甚至无子化是在一胎化政策的主导下产生的,所以少子化带来的一个大问题是综合的独生子女问题,独生子女一代责任大、压力大、风险大但自身脆弱。如果说独生子女家庭本质上是“风险家庭”,那么独生子女空巢老年家庭本质上就是“困难家庭”,独生子女伤病残的家庭本质上就是“悲苦家庭”。规模巨大的风险家庭和残缺家庭期待着人文关怀、政府帮助和社会保障。孩子是家庭结构的中心,是家庭幸福的根本,也是家庭发展的希望。人口自身的平衡、协调和持续的发展关系着整个社会的可持续发展,孩子的优生优育和安全健康的成长则是千家万户幸福的命脉所系,宏观上不可不重,微观上不可不察。

拓宽视野看,还包括广义独生子女问题。独

生子女从小备受家庭的爱护,容易陷入自我中心。“独生子女风险”包括了社会发展风险,就是在就业竞争方面,独生子女可能因为非智力素质和缺乏合作精神而出现“就业失败综合症”,如怕与人打交道、不好合作、好高骛远等,例如一些不去工作宁可宅在家啃老的独生子女不在少数。成功的就业需要建立良好的人际关系。大学生失业在一定程度上可以理解为成年独生子女社会风险的一种反映。

其三,社会视角下的少子老龄化和代际人口失衡导致养老金缺口扩大,一旦财务危机爆发,可能产生大面积的养老危机。根据人力资源与社会保障部统计,截至 2011 年年末,我国企业职工养老金目前结余 1.9 万亿元。中国社科院编撰的《中国养老金发展报告 2011》显示,从 1997 年各级财政开始对养老保险转移支付算起,补贴规模迅速扩大。2000 年各级财政补贴金额为 338 亿元,2006 年为 971 亿元,2010 年为 1954 亿元,2011 年新增补贴高达 2272 亿元,财政累计补贴金额达到 1.2526 万亿元。这意味着,近三分之二的养老保险累计结余(1.9 万亿元),来自于财政转移支付。人口老龄化冲击下我国养老金的统筹账户将给财政造成巨大负担。自 2010 年以来,中国老年抚养比已经开始持续上升。

21 世纪的中国是人口老龄化的世纪,随着人口生育率的下降并维持在低水平上以及平均预期寿命的延长,必然导致更大范围、更高层次的人口老龄化。今后中国各省的人口老龄化不仅将加快,而且出现重化趋势。2010 年第六次人口普查同 2000 年相比,60 岁及以上人口的比重上升 2.93 个百分点,65 岁及以上人口的比重上升 1.91 个百分点。

中国提前出现人口老龄化,其重要原因是独一无二的,就是对人口的严格控制所出现的持续的少子化过程。中国少子化对老龄化影响十分深刻,属于典型的“少子老龄化”、“独子老龄化”人口发展类型。综观其他国家,人口老龄化基本上是经济社会发展自然而然的产物。在这个意义上,可以说中国不仅是首先出现未富先老的大国,恐怕也是唯一一个出现未富先老现象的人口类型。2010 年,中国 GDP 超过日本,成为世界第二大经济体,根据国际货币基金组织公布的 2010 年各国人均 GDP 排名,中国人均 GDP 是 4283 美元。“未富先老”意味着很多老年人可能遭遇“低水平养老困境”,就是温饱养老甚至老难

所养。大量少子高龄化的农村老人可能发生大面积的人道主义危机。国家承担的福利性养老的公共财政压力将在未来几十年持续上升，考验政府的诚信和能力。

中国人口老龄化还具有“未备先老”的特点，即养老服务体系滞后于人口老龄化的事实。所谓“未备”不仅表现在养老服务体系、养老保障体系等没有准备好，也包括极其重要却在庞大人口总量的表象下常常被忽视的年轻人力资源储备的不足上。养老问题比较重要的是“老有所养”和“老有所依”问题。养老问题谁来解决？从人口学角度看，养老在很大程度上是工作的年轻人口解决了不工作的老年人口的问题，老年人分享年轻人所创造的社会财富，失能老人更需要年轻人的照料。老年人口对年轻人口的需求和年轻人口的供给之间有一个平衡的要求，优良的人口关系才能维系老龄化社会的社会稳定。最好的人口格局是年轻人口的供给超过了老年人口的需求，从而形成一个有人力储备的人口安全格局。但中国现在开始遭遇老年人口的需求超过年轻人口的供给，生育率的下降导致年轻人口亏损而且愈演愈烈的局面。

其四，长期的低生育率造成了年轻人口的亏损。“人口亏损”是指在既定的人口生育政策的约束和导引下产生的“年轻人口锐减”、“女性人口缺失”和“人口关系断裂”等人口发展不平衡、不均衡以及不持续现象。中国人口的真正危机应该是多重视角下的结构性人口亏损问题。人口总量只是问题的面相。中国人口问题的重点、难点和痛点都在结构上。从六普数据看，出生人口性别比失衡问题得到了一定程度的治理。但人是文化的生物，重男轻女在男性中心的社会文化中不是短期内可以改变的。甚至在现实生活中，重男轻女在某些领域有被强化的趋势。例如，一对夫妇只生一个孩子的政策相应地强化了对性别的选择，一些单位在选择新员工的时候也有性别上的偏好，等等。“冰冻三尺非一日之寒”。最好的做法是将现行人口生育政策置于男女平等的基础之上，城乡统开、鼓励二胎就是符合人民意愿、人口规律和人文关怀的历史抉择。男女平等的基本国策高于计划生育基本国策，这是一个亟待建立的社会共识。

持续的少子化必将导致 15 年以后年轻型劳动年龄人口供给的减少，产生持久的人口亏损问题。未来 10 年内，中国 20—40 岁年龄段的人口可能减

少 1 亿以上。中国的“人口亏损”开始于最有潜力、最有希望、最为美好的少儿人口的强制性减少，继而由于人口增长的队列效应，随着时间的推移带来最有创造力、生产力和战斗力的年轻人力资源的自然减员。国家统计局的数据显示，2012 年我国 15—59 岁的劳动适龄人口为 9.37 亿人，比上年减少 345 万人，占总人口的比重为 69.2%，比上年末下降 0.6 个百分点。这是我国劳动适龄人口在相当长时期里首次出现下降。统计局的预测还发现，至少在 2030 年以前，我国的劳动适龄人口会持续减少。这是一个令人不安的人口前景。根据联合国的预测，到了 2025 年，独生子女政策将导致中国 15—24 岁工业主要劳动人口数量下降 27%，达 1 亿 6 千 4 百万。今天出生的婴儿至少需要在 16 年后才能成为劳动力，所以即使中国政府现在松绑政策，对人力储备的积极影响也只能在 2028 年后才能显现。

其五，国防力量的独生子女化使得“国防安全”存在着巨大隐忧。根据《南方周末》报道，中国 30 岁以下军人中，独生子女兵大概占 80% 以上。有朝一日，一个人口大国也是一个超级老龄大国会遭遇无可利用之农、无可利用之工、无可利用之兵的巨大尴尬。生育的少子化、独子化甚至无子化是新增劳力供应萎缩的人口学原因，今后还将恶化。一方面，经济增长需要更多劳力；另一方面，严厉的人口控制导致最有活力的年轻劳动力的供给减少。地无恒主，唯有力者居之；物无恒主，唯有力者用之。国家安全面临严峻挑战。0—14 岁青少年人口是未来劳动力人口、国防人力资源以及老年照料人力的供给基础。青少年人口比重下滑必然导致人力和军力的供应减少，而且在现行政策框架里，青少年人口的主体是独生子女，这是一个需要引起高度重视的人力储备国家安全战略问题。

综上所述，中国不需要更低的生育率，而是需要能确保家庭结构健康和幸福发展、有利于人口优化发展和社会和谐发展的适度生育水平，主流家庭平均应该至少生育两个孩子。

二、从国际经验看我国改革生育政策的必要性和紧迫性

人口再生产具有惯性，一个增长型的人口具有正的惯性，一个缩减型的人口具有负的惯性。人口惯性是不以人类的意志为转移的人口发展力量。例如，中国目前的人口增长就是人口正惯性

能量的释放,但与此同时,从1990年代初就开始积累起巨大的人口负增长惯性,一旦人口开始负增长,人口的减少就会形成“雪崩式”的态势。

人口问题的显化具有明显的滞后效应。当我们认识到问题的严峻性时往往为时已晚。俄罗斯早已面临人口萎缩的国家危机,俄罗斯人口从1992年的最高数量1.49亿下降至2012年的1.43亿,甚至有可能以更快的速度减少。死亡和公民移居国外导致俄罗斯联邦的人口每年减少近50万。按照这样的速度,到本世纪中叶,强大一时的俄罗斯会失去四分之一的人口。一些预测认为,如果俄罗斯的人口发展曲线没有改变,到2080年,俄罗斯人口可能骤减到只有5200万。如今,俄罗斯的总生育率约为每个妇女生育1.7个子女,欧洲的平均生育率为1.5。生育率必须达到2.5左右才能弥补20世纪90年代的人口下跌,而这个目标几乎是不可能实现的。对此,俄罗斯忧心如焚却缺乏有效办法应对。^⑤

俄罗斯横跨欧亚两大洲,土地面积位居世界首位。与广袤的土地、丰富的自然资源相比,人口资源却显得匮乏,人口数量排在世界第8位,人口密度每平方公里不足9人。高死亡率和低出生率使俄罗斯社会出现了人口危机,由此而导致的劳动力不足,使俄罗斯的经济的发展受到了极大的制约,引起俄罗斯社会的高度关注。社会各界对人口危机的关注和呼吁最终影响到了政府的决策。2006年5月10日,俄罗斯总统普京在国情咨文中宣布了增加人口数量的具体解决措施:

第一,降低人口死亡率。俄罗斯卫生部计划在近两年内拿出240亿卢布用于治疗 and 预防艾滋病与结核病,做到让每个俄罗斯人每两年看一次医生。希望通过这种办法降低劳动人口的死亡率。

第二,提高妇女生育率。普京认为:俄罗斯至少需要鼓励生育二胎。为期10年的刺激生育政策将从2007年1月1日起付诸实施,国家财政为此将每年拨款300—400亿卢布。显著提高生育的财政补贴,将生一个孩子每月的补贴由700卢布(1美元约合27卢布)提高到1500卢布,生育第二个孩子的补贴提高到每月3000卢布。国家并承诺将给生育二胎的妇女,以及辞去工作成为专职母亲的妇女更多的福利援助。

第三,实施俄罗斯移民回迁政策。俄罗斯计划召回2500万居住在独联体和波罗的海国家的俄罗斯族人。同根同祖,历史上有国家认同和文化认同,比较容易促成人口的社会融合。但是,这

一规模空前的世纪大移民计划实施起来存在着巨大的困难。主要是巨额资金不好筹集。

第四,实施国际移民本土化政策。从2006年1月1日起,俄罗斯移民局将给予包括首都莫斯科在内的8个地区100万外国非法移民、主要是来自独联体的非法移民以合法身份,甚至加入俄罗斯国籍。从2006年起,俄罗斯有劳动能力的人口将开始自然减少。起初数量不大,两年后会达到每年70万至80万,然后会达到100万以上,减量惊人。今后,俄罗斯需要从中国大批进口劳工来缓解劳动力短缺危机。

无独有偶,日本也已经成为人口萎缩型、少子高龄化国家,日本现有人口1.2747亿,预计到2060年将减少到8674万。2005年,日本的死亡人口首次比出生人口多出2.1万,尽管2006年曾有所好转,但自2007年起日本每年的死亡人数均超过出生人数。2011年人口减幅首次超过20万,2012年再次刷新纪录,自然减员21.2万。2012年日本育龄妇女总和生育率为1.39。截至2013年1月1日,日本新步入20岁的成人共有约122万人,占总人口比例为0.96%,连续3年不满1%。1968年开始统计以来,“新成人”数目的峰值为1970年的约246万人,2012年的数据约为历史峰值的一半。出生人口和“新成人”数均持续减少,必然造成日本国内劳动力人口的下降,这种状况加剧了日本国内市场的萎缩和衰退。^⑥当今日本社会的人口稀疏化、老龄化、少子化现象,还导致民俗文化的存续处于危机之中。

从原因来分析,一方面,出生率、生育率低迷。越来越多的育龄男女不愿结婚、生育,人口出生率倒数世界第一。日本20—30岁育龄妇女人数下降、初育年龄延后、单身比例上升、生养成本上升而生育意愿弱化是主因。2011年日本女性的平均初婚年龄为29.0岁,与1980年相比增长了3.8岁。日本妇女的初育年龄在过去20年逐年攀升,2011年生第一个孩子的平均年龄首次突破30岁,2012年达到30.3岁。日本社会中的单身男女比例也达到了惊人的高度,2011年18—34岁年龄段的人群中,未婚的男性占61%,未婚的女性占49%。另外,一生都不打算结婚的男性比率达到20.14%、女性为10.61%。在日本,生活费用、结婚费用、养育子女费用都很高。对不少青年男子而言,买房子组建家庭成了一个难以实现的人生梦。另一方面,日本老年人普遍长寿,老年人口比例位居世界前列。2012年7月,日本65岁以上老人占

总人口的 23.9%。由于出生率持续走低,预计到 2060 年,老年人口的比例将上升到 40%,日本总人口下降 30%,跌落至 8670 万。日本总人口、青壮年劳动力日益缩水。据日本《国家人口研究院和社会保障研究院》估计,到 2060 年,日本 15—65 岁的劳动人口仅占全国总人口的一半。目前,15—24 年龄段的人口占总人口的 9.8%,约 1243 万。25—54 年龄段的人口占总人口的 38.5%,约为 4898 万。两项合计为 6141 万。这是日本经济持续低迷二十多年的重要原因。日本政府债务已等于 GDP 的两倍,是发达工业国之中负债率最高的国家之一。如何赡养越来越多的老年人是日本和所有步入老龄化社会的国家面临的共性问题。日本天皇承认日本面临严重的人口问题。日本家庭计划协会(Japan Family Planning Association)会长北村邦夫(Kunio Kitamura)惊呼:“日本人口危机如此严重,最终可能导致日本民族灭绝。”

日本从 1990 年起即针对“少子化”现象陆续出台了一系列鼓励生育的政策。2003 年确立出台“少子化基本法”,2004 年正式制定大纲,并每五年进行一次法律审议检讨,从各方面,动员全社会支持生育。例如政府提高了“牛奶金”(日本叫做抚养补贴),增设公立幼儿园并降低公立幼儿园费用,保证孩子放学后的课余活动和空间。另外,政府也要求企业延长享受育儿假期,让男员工有更多时间参与到家庭中去,现在男性平均在家里做家务的时间为 1 小时/天,政府力争 5 年后可以达到 2.5 小时/天。

2013 年 6 月 25 日,日本政府召开内阁会议,通过了 2013 年版的《少子化社会对策白皮书》。提出旨在突破少子化危机的紧急对策,核心内容是采取措施支持民众进行结婚生育。日本政府采纳了“少子化危机突破工作组”提出的建议,包括提供有关怀孕分娩的信息,加强针对产后烦恼和育儿不安的“产后关怀”,完善各地产育支持基地,并研究对新婚人群的资助措施。此外,日本政府还将推进解决儿童入托难等问题,同时改革工作方式,使人们能边工作边育儿。

韩国也品尝到了低生育率和少子化的恶果。因为韩国 1962 年实行的人口抑制政策,从 70 年代后期到 80 年代期间出生的人口数减少,也导致了育龄妇女人数的减少。韩国女性家庭部公布的《2012 青少年白皮书》显示,韩国青少年人口占总人口比重的减少趋势明显。2012 年韩国的青少年(9—24 岁)人口为 1020 万人,占韩国总人口比重

为 20.4%,预计到 2015 年将下降至 960 万人(占韩国总人口的 19%),2050 年将降至 595 万人(占韩国总人口的 12.4%),而到 2060 年更是将减至 501 万人(占韩国总人口的 11.4%),还不到现在的一半。

韩国的“核心生产人口”开始减少。1949 年,25—49 岁的“核心生产人口”为 562 万余人,而战后实施(1955 年)的首次调查中增加到了 559 万名。这一年龄层的人口在 1975 年首次突破 1000 万名后,直至 2005 年持续增加,拉动了经济增长。占总人口的比重也在 1980 年超过 30%后,2005 年增加到了 42.3%,而后 2010 年为 40.7%,首次下降。^⑦

韩国超低生育率问题已经出现多年,成为头号韩国问题,关系到韩国的长治久安。韩国之所以进入了“超低生育率陷阱”,其原因是:首先,越来越多的韩国职业女性倾向于晚婚甚至不婚,适龄生育女性的未婚率、不婚率提高,导致婚内生育率下降。其次,高抚养成本导致二孩生育不堪重负,农业社会的“多生多福”变成了工商业社会的“多生多负”,导致生育少子化、独子化甚至无子化趋势愈演愈烈。

韩国生育率下降的历史印证了“发展是最好的避孕药”。韩国从 1962 年开始全面推行鼓励自愿控制生育政策,提倡一对夫妇生育两个孩子。随着韩国在 20 世纪 60 年代至 80 年代的经济起飞,韩国的生育率迅速下降,1983 年开始低于世代更替水平,到 1990 年,总和生育率降到 1.59。2005 年至 2010 年,韩国妇女的总生育率,即每名女性一生所生的平均婴儿数为 1.13 人,不到全球平均水平 2.56 人的一半。持续的超低生育率与人口老龄化的不断深化的“恶性循环”使得韩国在可预见的未来将遭遇最严峻的人口危机。韩国人口超低生育率所带来的社会危机已经成为各界共识。

1996 年韩国取消出生控制政策,2005 年转而鼓励生育,但生育率依然低迷。韩国“低生育率与人口老龄化基本法”出台了旨在促使生育率从 2003—2004 年的 1.2 上升到 2010 年的 1.6 的六项政策措施。后来的事实表明,2010 年韩国人口的总和生育率仍只有 1.15。六项政策措施所产生的合力没有达到预期的生育率提升目标。为什么韩国的人口政策变了,但生育率还在继续下降?韩国学者的解释是,与过去的人口控制政策相关的文化仍然在深层次起作用。的确,无论在哪个

国家，政府倡导的计划生育都会形成强大的文化力量，影响人们的观念和行为。根据以上分析，笔者的结论是：（1）生育文化的力量大于生育政策。（2）生育具有内在的规律和惯性，不是完全可控的行为。中国有句古话：下山容易上山难。生育率转变似乎也遵循这样的规律。一旦人们形成意愿性低生育现象，鼓励生育也未必奏效。这启示我们，人口治理的未雨绸缪必须留出“时间提前量”。

概括来看，为什么很多国家和地区鼓励生育却不能改变超低生育率的走势？原因在于无一例外地进入了“超低生育率陷阱”。（1）不婚率、离婚率、离婚率的上升导致已婚生育率下降；（2）晚婚晚育率、不孕不育率的上升导致婚内生育率下降；（3）急剧增加的孩子抚养成本、生育机会成本和其他的生活成本导致生育意愿大为减弱。低生育文化一旦形成，就有政策难以影响和干预的强大惯性。生育毕竟是个人的事情，国家只能是尽力为之创造一个舒适的环境，生不生还得由国民自己决定。从目前的成效来看，俄罗斯、日本和韩国等针对“少子化”所做的努力收效甚微。仅仅允许生育二胎对提振生育率于事无补，中国山西翼城等地二胎试点的经验也证明了“农村出现低生育率”已经是不争的事实。

中国已经不可救药地掉入“超低生育率陷阱”，并且由于人口总量大容易给人负担重的错觉，低生育率的潜在危害具有某种欺骗性，所以中国的问题更加复杂和严峻。根据经验事实，笔者观察到了我国生育率转变的规律，即“四个转向”：（1）从地理看，局部性的低生育率转变为全局性的低生育率。过去低生育率出现在城市地区和发达地区，现在是全国性的。（2）从时间看，短期性的低生育率转向持续性低生育率。我国出现的低生育率已经持续二十多年。（3）从性质看，外生性的低生育率转变为内生性的低生育率。我国出现的低生育率已经相当稳定，生育意愿普遍很低，实际生育率更低。（4）从程度看，很低的低生育率转向极端的低生育率。生育率持续低迷，而且随着85后、90后成为生育主体，生育率将更低。毋庸置疑，“四个转向”是客观趋势，充分证明了“发展是最好的避孕”、“文化的力量大于政策的力量”、“生育意愿和行为具有不可控性”和“人口和生育的转变有客观规律”等若干命题的正确性。

尊重人口规律，保护人口生态，是实现人口

长期均衡发展的题中应有之义。人口转变规律告诉我们，人口增长不是线性的而是波动的，不是无限制的而是有边界的。人口周期规律则表明人口的社会角色会随生命周期的演变而发生变化，0—14岁的青少年人口终将成为劳动力人口，婴儿潮带来抚育挑战的同时也在创造人口红利，须以发展眼光看待新生人口的增长。人口惯性规律根源于人口的性别年龄结构，反映的是人口内在的趋势，不以我们的意志为转移，提醒我们要对人口结构和惯性保持敬畏之心。人口继替规律则说明适度的生育水平对于保障人口再生产新陈代谢的活力是必不可少的，正常的人口继替是文明延续的前提。不能将含义丰富的“人口”等同于简单的人数，人口是社会人的集合，具有自我调节适应环境的本能和智慧，人口的优化发展需要保护性干预、建设性引导。

三、大国复兴需要“新家庭计划”

生育决定人口的未来，人口决定国家的未来。但只有适度生育才能保障人口生机，只有优化人口才能保障长治久安。结合国情，笔者提出的适度生育理论有两个基本点：其一，一胎化不宜提倡更不该强制。其二，二胎仅仅放开还是不够的，需要适当鼓励，同时保护生育的生态多样性。下面以山东海岛县长岛开放二胎人口却连年负增长为例说明。

位于渤海海峡，黄、渤海交汇处的山东省长岛县，由32个岛屿组成，岛陆面积56平方公里，是山东唯一的海岛县，也是全国14个海岛县之一。辖1镇1街6乡40个行政村的海岛区域内，总人口不足5万，分别散居在9座互不连接的孤岛上。特殊的地理环境，形成了一个孤岛就是一个乡又是一个村的特殊行政机构，最小的岛村人口不足300人。山东长岛县因二胎政策的放宽，一度出现人口反弹，可是未过多久就进入负增长，且持续至今。让人意想不到的，尽管生育政策的口子一点点在放大，可是该县人口的增长还是没有达到政策设计之初的预期。^⑧

1985年11月，根据中共山东省委海岛工作会议精神，确定山东唯一的海岛县——长岛县渔民（农村户口）实行一对夫妻生两个孩子的政策，两孩间隔五至六年。也就是说，长岛县比山东其他地方幸运的是渔民的生育权限更宽，可以在两胎的范围里选择。但长岛的实际做法是鼓励一胎化，所以，我们在长岛和全国其他二胎试点地区

看到的其实是两种生育政策的结合，一种是允许二胎的“限制性生育政策”，另一种是鼓励一胎的“导向性生育政策”，而且核心是导向性生育政策。

渔民的生育理性是有限的，风险意识无，经济理性强，为一些蝇头小利采取了目光短浅的做法，例如放弃二胎。以2007年为例，长岛县近5000渔户中有1363户自愿退掉了二胎生育指标，报名领取了《独生子女光荣证》，平均3.6户中就有一户不生二胎，其中夫妇共育“一枝花”的家庭占48.9%。一方面是因为生养孩子的成本上升，另一方面是因为政府鼓励独生子女的利益导向。例如，独生子女在入托、中考等方面享受优先，长岛县对考入重点大学的给予1000—5000元不等的奖励，并对自愿加入新渔合、新型渔村养老保险的，在村集体给予补助时，提高独生女、双女户家庭的补助标准。如果是没有经济条件等客观因素，还可以理解；如果不是没有条件，那就是典型的只顾现在的做法——如果这些家庭今后遭遇了各种风险，最后的包袱部分地还是要由政府来承担人道救助的责任，所以规避独生子女生育的风险利民利国。

中国人口增长的大势已去，生育政策调整的良机已失。伴随着持续的超低生育率出现的新人口问题接踵而至，中国需要适当鼓励生育的声音越来越多也越来越大。被庞大的人口总量所迷惑，很多人还没有意识到人口问题在悄悄转型，就是从数量型人口问题转向结构型人口问题，从自然型人口问题转向政策型人口问题，从单一型人口问题转向复合型人口问题。生育率过低所隐伏的风险和代价并没有被充分认识，这是最令人遗憾的地方。独子高龄化是中国独有的人口现象和人口问题。在既定的人口生育政策下，这一趋势继续被强化，在某种意义上，养老问题实质上是计生问题的折射。国家需要认真考虑“适度生育”战略，尽快调整人口生育政策，努力控制、预防和减少人口发展的风险和代价，为国家和家庭造福。

在理论上，中国需要的是“适度老龄化”战略，也就是“双子女生育主导的老龄化”战略。必须认识到，仅仅有钱不足以保障老年人的需要，还必须有强大的年轻人力资源的支撑，包括创造社会财富的人力，也包括为老年群体提供服务的人力。不久的将来，中国将为“人口战略性储备不足”而后悔。中国的人口老龄化是在强制计划生育的背景下出现的，具有特殊的复杂性。中国

必须早日统筹生育问题和老龄化的解决，鼓励二胎的适度生育是非常重要的战略性选择。“适度老龄化”是适度低生育的历时反映。无论对国家还是对家庭的长远发展来说，坚持生育两个孩子是人口生育政策的“底线伦理”，是实现适度低生育、适度老龄化的必要前提。但是放宽人口生育政策只是亡羊补牢，所以同时也需要不断完善多层面的为老社会服务、关怀和保障体系。

独生子女家庭和人口占主体的社会本质上是“风险社会”。家庭是社会的细胞，我们需要提出“强细胞”理论来支撑中国社会的未来发展。为规避风险、减少风险，实现安全的和可持续的人口发展，中国的家庭政策要实现战略转移，即从家庭限制转向家庭发展、从计划生育转向优化生育，打造四边型结构为主、多边型和三角型结构为辅的健康家庭人口生态——不仅有夫妻关系、亲子关系，而且有兄弟姐妹的关系。控制和减少“独生子女风险家庭”，鼓励和增加“双生子女健康家庭”。例如，在日本人的观念里，独生子女过于寂寞、孤单，难以培养孩子的谦让及团队合作精神，而社会普遍的生育意愿均是两个孩子，所以在日本极少看到独生子女家庭，要么不生，生则一般都养两个孩子，再多一般不会超过三个孩子。日本家庭的一个显著特征是两个孩子的年龄差距很小，一年生一个的现象比较普遍，这样可以节约母亲抚养孩子的时间成本和机会成本。

强制一胎化政策人为制造了大量同质性、风险性、脆弱性的独生子女家庭，为未来预留了巨大的隐忧。中国需要建立“如果遭遇意外、不测、打击，家庭和国家怎么办”这样的残酷假设来直面一胎化风险和广义独生子女问题。无数事实证明，无论强制还是自愿，独生子女都说不上是最优选择。总是存在一定的风险几率，一些独生子女家庭遭遇了失独、伤独，成为痛苦家庭。如果说一孩生育是风险脆弱型的，那么二孩生育是安全保障型。因此，生两个孩子的想法更值得推崇，更符合孩子、父母和国家的利益诉求。当然，前提是能够优孕优生优育，有养育能力和优育环境。生育政策改革的智慧不是漠视非独家庭生育二孩的诉求，而是千方百计保护二孩生育的积极性和行动力，这样才真正有利于国家的人口安全，而人口安全是国家安全的基础。二孩生育也符合人口再生产规律，是维护人口更替的必要条件。

非独家庭和双独、单独家庭除了家族人口结构有所差别外，本质上并无差别，生育权理应平

等。单独二孩的改革使得他们被边缘化甚至极有可能出局享受不到改革的红利，“还权于民”解决了一个问题的同时却带来了“生育不公”的新问题，这是有失民心、有违民意的。国家需要认真考虑非独家庭的权利与感受，50后、60后的非独妇女的生育机会已经被牺牲了，不应该接着牺牲70后以及80后初期的女性。换个角度看，为了优生优生，无论是家庭的人口背景是双独、单独还是非独，首先应该考虑的倒是70后和80初女性生育权利的回归，因为生育年龄与生育质量的关系最为密切。生育不是完全理性的，如果意外怀孕，怎么处理？在这个意义上，无论是70后还是80后，都应该平等对待。不要人为分出权利的等级，制造新的障碍和矛盾。

孩子是国家的未来，但生育说到底还是家庭内部事务。生育政策的讨论和公众参与极为必要，应该有自己的群众基础和道义基础。事实却是，生育主体没有参与决策的权利，大陆和香港形成了明显的反差。笔者听说过一个悲凉的二孩生育自救计划：一位想生二胎的大陆非独女性，夫妻均为公职人员，年龄已大，再生可能真的就来不及了，造成终生遗憾，于是想放弃公职，然后离婚，去一个偏远的小山村生第二个孩子，离婚是为了不影响老公的公职，辞职是不想让单位为难，然后等着被罚巨额“社会抚养费”。古今中外，想要两个孩子是最朴素的愿望，也是最正常不过的事，何以如此不欢迎“第二个孩子”？权力当为权利服务，权力应为人民低头。

通过二胎生育、储备年轻人口具有显而易见的战略意义，要保持人口发展的“活力”和“实力”就不要让“年轻人口亏损”现象雪上加霜。在人口问题上，事到临头抱佛脚的想法是要不得的，因为人口的成长需要一个投资和养育的周期，至少要提前20年做好准备。普遍的倒金字塔型的“4-2-1”家庭结构非常脆弱，经不起风浪的打击。对国家来说，2012年劳动年龄人口首次出现下降，当年比前年绝对减少345万，就是一个具有警告意味的人口亏损、人口萎缩的讯号。

中国的人口承载力深不可测，无论是制度人口承载力还是环境人口承载力、经济人口承载力，都具有极大的弹性和张力，科学无法断言一个幅员辽阔、资源丰富的大国的人口增长的上限是多少，所以哪怕是一个小的区域也不敢轻言人口的上限是多少，最近香港人口政策委员会在征询公

众意见的过程中，明确表态：不会为香港设定人口上限。这是富有智慧的人口观！大陆地区也不应人为地为人口设定上限，因为这个答案只有“伟大的自然”掌握，影响的变数太多了。改革开放以来，中国国土的人口承载力大大提高，这就是为什么人口增长了，但我们的生活水准总体上也有了显著的提高。何况人口本身具有主动适应环境的能动性，为了平衡人口与资源环境的关系，人口可以通过出生和迁移的调节来达到某种理性的平衡。

大一统的人口生育政策同质性太强，与天然具有多样性的生育构成了尖锐的冲突。如果担心全面放开会导致可能的抢生、堆积现象，可以在省、市、县三个层面选点试行，看看压力到底有多大。两害相权取其轻，两利相较取其重。一边是对所谓抢生、堆积造成的可能对上学等带来的压力，具有“或然性”、“假设性”的伪问题性质；另一边是促进生育公平、抢救生育机会、救人救命、规避独生子女风险等好处，具有“现实性”、“紧迫性”的真问题性质。孰轻孰重，昭然若揭。

一个充满爱心的母亲是不会嫌弃每一个孩子的，不会认为哪一个孩子是“多余”的；祖国就像一个哺育和怀抱13亿多子民的伟大母亲，有博大的胸怀和充沛的爱心，她也同样不会认为作为祖国的花朵和希望谁是“多余”的，哪怕是残疾的生命也有独一无二的存在价值。生命是一条无法截断的河流，源头就在母亲的“子宫”，不能认为已经出生的孩子是“人”，没有出生的胎儿就不是“人”——只是“初人”罢了。捍卫胎儿的生命权、孩子的出生权、生存权和发展权诠释了对权利的尊重、对生命的爱护、对希望的培育的全部涵义。因此，以基本人权为中心构筑保护性、包容性、友善性、鼓励性、前瞻性、发展性的人口政策体系毫无疑问应成为改革的根本取向。

注释

①穆光宗、张团：《十字路口的中国人口：危机与挑战——〈公开信〉前后的人口问题和道路》，《思想战线》2011年第3期。

②③何亚福：《性别比失衡与胎儿生命权》，2013年2月14日，<http://blog.ifeng.com/article/23133895.html>。

④《我国人工流产低龄化》，《人民日报》2012年9月30日，第2版。

⑤《港媒：人口危机让俄罗斯走向灭亡？》，新华网，2013年10月21日，<http://news.xinhuanet.com/cankao/2013-10/>

21/c_132817095.htm.

⑥曹军:《日本人口自然减少趋势再加剧、劳动力不足恐拉刺激经济后退》,日本新华侨报网,2013年1月2日, <http://www.jnocnews.jp/news/show.aspx?id=61190>.

⑦《25—49岁核心可生产人口首次减少》,韩国中央日报中文网,2011年6月15日, <http://chinese.joins.com/>

bg/article.do?method=detail&art_id=67509.

⑧《山东长岛放开二胎30年:人口连年负增长》,《每日经济新闻》2013年11月4日。

责任编辑 张静

Discussion on the Reform of China's Fertility Policy

Mu Guangzong

(Institute of Population Research, Beijing University, Beijing 100871)

Abstract : Firstly, the paper analyses the severe consequences from six aspects caused by the one-child policy which has been implemented since 1980. It is high time that the reform of China's fertility policy should gain lessons from the history. Secondly, based on the challenge of low fertility facing by Russia, Japan and Korea and their countermeasure strategies, it concludes that the impact of fertility culture surpasses the fertility policies. Once the culture of low fertility is formed, it is hard to be changed by policies. In fact, pronatalist policies may be useless when the culture of having few children is shared by the vast majority of new generation. A timing advance is called for when we take precautions in population governance before the formation of culture of low fertility. This paper argues that China has been caught in the lowest low-fertility trap, and summaries the four aspects of fertility transition. Finally, the paper purposes the "new family plan" which will be crucial to China's renaissance. China need appropriate fertility policy to secure population's vitality, and also need population optimization policy to secure China's long-term development. The paper insists that the one-child policy should be rejected at once, meanwhile having at least two children should be encouraged as soon as possible for the purpose of ecological diversity conservation of fertility and population.

Key words : fertility policy; fertility culture; the lowest low-fertility trap; appropriate fertility; population optimization