

中国生育政策调整效果评估

石人炳 陈 宁 郑淇予

【摘 要】2014 和 2016 年,中国连续对生育政策进行了调整,分别实施“单独两孩”和“全面两孩”政策。生育政策调整的效果引起了学术界的关注,相关研究结论大致可以分为“遇冷”、“符合预期”和“难以判定”三类。导致这种差异的主要原因之一是不同研究者使用了不同的判断标准,其中有些标准是不严谨和不科学的。文章分别对近期和中长期生育政策调整效果进行了评估。结果发现,从近期看,生育政策调整“遇冷”的结论是不成立的,政策调整无论是对二孩出生数量的增加,还是对二孩生育水平的提高都产生了明显效果。但从中长期看,政策调整的效果十分有限,不能适应中国人口长期发展需要。目前和今后一段时间,中国年出生人口数量受趋势性因素和阶段性因素的共同作用,前者导致出生数减少,后者推动出生数增加。随着时间的推移,阶段性因素不断消减,趋势性因素将逐渐成为决定人口出生形势的决定性因素,中长期年出生人口数量可能会迅速减少。要实现人口长期发展目标,应加快完善生育政策。

【关键词】计划生育 生育政策调整 政策评估

【作 者】石人炳 华中科技大学社会学院,教授;陈 宁 华中科技大学社会学院,博士研究生;郑淇予 华中科技大学社会学院,本科生。

一、引 言

2013 年 11 月 15 日党的十八届三中全会召开,通过并对外发布了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,对生育政策进行了调整,启动实施“单独两孩”政策。2013 年 12 月,全国人大常委会通过调整完善生育政策的决议。2014 年,各地先后修改计划生育条例,正式启动“单独两孩”政策。“单独两孩”政策实施不到两年,2015 年 10 月 29 日,中共十八届五中全会决定全面实施一对夫妇可生育两个孩子的政策。生育政策调整以来,学界对政策调整的效果十分关注,但相关研究结论分歧较大。主要存在以下 3 种观点。

第一种观点认为政策“遇冷”。持这种观点的主要有马小红和顾宝昌(2015)、乔晓春(2015a)、陈友华、苗国(2015)。其中,马小红和顾宝昌(2015)发现截至 2014 年年底全国和北京市申请生育二孩的单独家庭人数有限,所占比例不高,这种“遇冷”现象可能是生

育意愿和生育行为存在“东亚现象”,同时,多种原因导致生育政策调整前的生育意愿调查结果偏高。乔晓春(2015b)认为,调整生育政策的真正“预期”应该是使生育率回升到更替水平甚至更替水平以上,但实际提交“单独两孩”生育申请的数量明显少于预期,生育二孩的申请比例也很低,可见“单独两孩”政策没有达到此前制定政策时的预期。陈友华、苗国(2015)根据2014年全国申请并获批准的“单独两孩”夫妇数量有限而得出“单独两孩”政策遇冷的结论,并认为单独夫妇基数不准、统计口径不一、预测方法失当、文化滞后、“管生不管养”文化的形成、生育行为与生育意愿的背离及“放水养鱼”与地方生育政策调整等是导致“单独两孩”政策遇冷的主要原因。

第二种观点认为政策符合预期。持这种观点的主要有翟振武等(2015)、原新和高瑗(2017)等学者及国家卫计委的部分官员。其中,翟振武等(2015)认为,“单独两孩”政策基本符合预期。其判断依据是与2013年进行比较,在“单独两孩”政策实施1年后2014年的出生人口数量增幅出现“跳跃式”上升,且根据各省政策启动时间,对每个省“单独两孩”政策实施一个整年的申请数量分别进行估算,加总得到全国“单独两孩”政策实施一整年的“年化申报量”为150万对左右,认为总体符合预期,并分析了部分学者“单独两孩”政策遇冷结论的错误所在。国家卫计委一些官员在多种公开场合强调,“单独两孩”政策符合预期,其理由一是“单独两孩”政策实施不到1年申请生育二孩的单独夫妇数量超过百万,二是政策调整后出生人口数量明显增加^①,甚至将基本恢复到2000年前后的出生人口规模作为“单独两孩”政策实施效应体现的标准^②。虽然上述学者和官员均持政策没有遇冷的观点,但国家卫计委部分官员认为“单独两孩”政策是“符合预期”,学者的观点是“基本符合预期”,在用词程度上存在一定区别。

第三种观点认为政策效果难以判定。持有这种观点的主要有风笑天(2015)和宋健(2017)等。风笑天(2015)对“单独两孩”政策实施的结果究竟是“遇冷”还是“正常”进行了讨论,认为判断结果中出现差异主要是对“现实的申请结果”的理解和采用的“衡量和比较的标准”不同。他认为,评价“单独两孩”政策效果,应相对于事前对政策实施效果的某种预期而言,认为政策“遇冷”的学者将2014年底的107万申报数量或与1100万符合“单独两孩”生育政策的夫妇数量比较,或与全国每年1600万的出生人口进行比较,得出“单独两孩”政策遇冷的结果,不太恰当。他更赞同“正常”说的分析思路和比较方式,评判政策实施效果需要评估目前申请数与现实中各种条件限制和影响下可能有的申请数之间的差距,在达成此条件之前则暂难判定政策效果。宋健(2017)则认为,尽管“单独两孩”政策“遇冷”似乎成为舆论主流观点,但生育政策的调整还是有效果的。由于“单

① 《国家卫计委:单独二孩政策“遇冷”系误读》,《人民日报》,2015年2月11日。

② 中国新闻网:《国家卫计委回应单独两孩政策遇冷:政策效应符合预期》(<http://www.chinanews.com/gn/2015/11-10/7615343.shtml>)。

独两孩”政策实施不久“全面两孩”政策就开始实施,使“单独”两孩政策的效果尚未充分显现就融合在新的政策效果中,于是“单独两孩”政策效果难以判定。按照此观点,在分离出二孩生育主体是“单独”还是“非独”之前,全面两孩政策的实施使“单独两孩”政策的实施效果成为一个不解之谜。

上述归纳是针对“单独两孩”政策实施效果的。学界对“全面两孩”政策效果的评价大致类似于对“单独两孩”政策效果的评价。穆光宗(2017)的判断是基于“单独两孩”政策遇冷,而非独家庭与单独家庭所处时代背景相同,进而推断二者生育意愿相似,认为全国总和生育率逐年缓慢下降是一个大趋势,“全面两孩”政策的出台不能改变持续的低生育和少子化这种“人口新常态”。任远(2017)也认为“全面两孩”政策效果低于预期,其判断依据是“全面两孩”政策实施对生育水平的影响不大,在根据全面两孩政策调整后的出生人口数量增长判断政策调整效果时,要注意区分政策的直接影响和受人口队列推移等非生育政策因素的影响。

宋健(2017)根据全面两孩政策实施后出生人口数量呈回升的态势,2016年超过1 700万,达到20世纪90年代初的水平,认为全面两孩政策取得了初步效果。原新和高瑗(2017)关于政策调整具有明显效果的判断则依据两个理由:一是“单独两孩”和“全面两孩”政策使得出生人口规模从递减转为递增,且增势稳定;二是全部出生人口中二孩及以上出生人口所占比例大幅上升。国家卫计委部分官员认为“全面两孩”政策符合预期也以出生人口明显增加且二孩及以上出生人口比例提高为依据^①。

通过对相关文献的梳理可以发现,虽然关于“单独两孩”政策和“全面两孩”政策遇冷与否的研究成果数量不多,但研究结论差异较大。其原因主要是:(1)对“遇冷”缺乏明确的界定,理解各异。(2)对是否“遇冷”缺乏公认的标准。另外,已有相关研究中,除了少数尝试对中国人口发展的长期性战略进行讨论,多数只是就事论事,缺乏政策研究的深刻性。鉴于已有研究的不足,本文将主要解决以下两个问题:一是生育政策调整的近期效果如何?二是从更长远的人口发展视角看,生育政策调整的效果与人口中长期发展战略是否适应?

二、生育政策调整的近期效果评估

本文评估生育政策调整的近期效果时,将在探讨“什么是遇冷”、“遇冷的判断标准是什么”的基础上,用实证分析回答中国的生育政策调整是否遇冷的问题。

(一)“遇冷”的含义及其判断标准

在本研究特定的语境中,生育政策的“遇冷”可以理解为政策对象在生育行为上对政策调整的平淡反应。对于该概念的理解要注意4个方面:(1)“政策对象”。在政策调整前

^①《卫计委:全面二孩效果明显,2016年出生人口1 786万》,《法制晚报》,2017年1月22日。

已生育一个孩子,且在原政策条件下限制生育第二个孩子,而新的政策解除了这种生育限制。符合上述条件的育龄妇女即为“政策对象”。(2)“生育行为”。生育政策调整直接指向的生育行为——政策对象的二孩生育行为,不包括其他孩次的生育。(3)“平淡反应”。这里的“反应”既可以理解为微观个体的反应(生或不生),也可以理解为宏观群体的反应(生育水平的变化)。人口学通常研究宏观的人口现象,因此,本文从宏观角度考察。(4)“他人评价”。与人际交往中可能同时存在“自我评价”与“他人评价”不同,对生育政策实施效果只能是他人评价。在明确了“遇冷”的基本含义之后,确定“遇冷”的判断标准至关重要。对生育政策是否“遇冷”的分析本质上是对政策近期效果的分析,其判断是相对而言的,或者说是基于比较的角度。判断标准的选择要考虑比较的对象和使用的指标。

1. 比较对象

最常见的处理方式是将政策实施成效与政策目标(不是个人的预期)比较。但由于生育政策调整的目标或不具体,或非短期(如优化人口结构、实现人口长期均衡发展等),故以此为参照考察政策实施不久的效果是不科学的。从前文的文献回顾可知,已有的相关研究所使用比较对象很不统一,包括政策调整前后对比、与预期比较、与“可能生育数量”比较、与政策对象规模比较(见表)。

对表中不同研究所用的“比较对象”,应有以下认识:(1)无论是“单独两孩”政策还是“全面两孩”政策,政策调整的都是“二孩”生育,或者说,政策调整对二孩之外的其他孩次生育情况理论上没有影响。因此,将政策调整前总的出生人数或总的生育水平作为

表 学者们关于生育政策调整效果的判断标准

序号	比较对象	判断指标	观点出处
1	全部政策对象的规模	(申请)生育二孩的政策对象占全部政策对象的比例	马小红、顾宝昌,2015; 陈友华、苗国,2015
2	政策调整前的全部(二孩)出生人数	政策调整后全部(二孩)出生人口数明显增加;二孩及以上比例提高	国家卫计委,2017;翟振武等,2015
3	预期政策对象生育数	(申请)生育二孩的政策对象数量与预计政策对象(申请)生育数量比较	国家卫计委,2015
4	政策对象可能生育数	目前申请数与各种现实条件限制和影响下可能的申请数之间的差距。	风笑天,2015
5	政策调整前生育水平	生育率	任远,2017
6	全部政策对象规模;预期政策对象生育数	提交“单独两孩”生育申请的数量及所占比例;实际申请量与预期生育数量比较	乔晓春,2015a、2015b
7	政策调整前的出生人口数;二孩比例	出生人口数;二孩比例	宋健,2017;原新、高瑗,2017
8	预期二孩生育数;政策调整前生育水平	二孩生育数;总和生育率	穆光宗,2017

注:作者根据相关文献归纳。

比较对象是不科学或不严谨的。(2)“预期政策对象生育数”与“政策对象可能生育数”本质相同,因为所有科学的“预期”都必须是充分考虑“各种现实条件限制和影响”之后的“可能生育数”。要特别注意的是,由于所有的“预期”都是建立在“假定”基础上的,故不同学者的“预期”存在差异不可避免。于是,分别以乐观的“预期”和以悲观的“预期”作为比较对象得出的结论就会大相径庭。(3)以“全部政策对象规模”作为比较对象要注意政策对象自身的年龄结构和不同年龄妇女的生育特点,简单将政策对象二孩生育数或申请数与之比较可能存在问题。总之,本文认为,以政策调整前的二孩生育情况作为比较对象评价生育政策调整近期效果相对更为可取。

2. 判断指标

判断指标往往与比较对象相联系。从表中可见,研究者使用的指标有:生育二孩或申请生育二孩的政策对象数量或比例、二孩出生人口数量或比例、全部出生人口数量、生育率等。根据比较所使用指标的数量,可以将生育政策调整是否“遇冷”的判断标准分为单一标准和复合标准,前者使用一个指标进行判断,如表中1~5涉及的研究;后者使用两个及以上指标进行判断,如表中6~8涉及的研究。

基于前文对比较对象的认识可知,用“二孩出生人口数量或比例”和“二孩总和生育率”作为评价指标较为合适。由于前者(本文称为“出生数量指标”)受育龄妇女规模和年龄结构的影响,只能大致反映政策调整效果,而后者(本文称为“生育水平指标”)排除了妇女规模和年龄结构的影响,其变化更能反映政策调整效果。已有研究没有使用这一指标,可能与该指标的数据信息难以获得有关。

(二) 对生育政策调整近期效果评估

1. 基于出生数量指标的判定

出生数量指标主要以“二孩出生人口数量”和“二孩比例”为标准判断生育政策是否“遇冷”,就是将政策调整前后的二孩生育数量和二孩比例进行比较,观察其变化。该方法的基本假定是政策调整前后的二孩生育数量和二孩比例只受生育政策调整的影响,忽略其他影响因素的作用。

其一,二孩出生数量的变化。本文以2013年人口出生情况作为参照,观察生育政策调整之后(包括单独二孩政策实施和全面两孩政策实施)分孩次的全国出生人口数量变化情况(见图1)^①。

图1显示,2013~2017年,全国出生人口数由1 640万人增加到1 723万人,增加了83万,增长率约5%。其中2015和2017年甚至环比减少。但如果考察不同孩次的出生人口数变化可以发现,受政策调整直接影响的二孩出生数量在2013~2017年不断增

^① 本文中全国人口数据均来自国家卫计委公布的数据。

加,由 2013 年的 511 万人增加到 2017 年的 883 万人,增长了 42.13%,增幅较大。同期,一孩出生人数从 1 056 万人减少到 724 万人,减幅达到 45.86%。考虑到多孩生育数量占的比例较小(5%左右),可以这样认为:在 2013~2017 年,正是二孩出生数量的大幅度增加,才阻止了因一孩出生人数减少带来的全国出生人口总数的迅速减少。

其二,二孩出生比例的变化。从出生人口的孩次结构变化看,2013~2017 年全国出生人口一孩比重由 64.39%下降到 42.02%,下降了 22.37 个百分点。同期二孩比重由 31.16%上升到 51.25%,提高约 20 个百分点。多孩比重有所上升,但总体上比重较小,多在 5%~7%之间(见图 2)。图 2 显示,2017 年二孩比重超过了 50%,明显高出一孩比重。对于同一生育主体而言,一孩生育是二孩生育的前提,但生育一孩的妇女不一定都生育二孩。因此,通常情况下,宏观上一孩比重会高于二孩。但 2017 年中国二孩比重甚至超过一孩比重,这种“非常态”现象只能用“生育政策调整”来解释。

值得注意的是,20 多年来中国妇女未婚比例不断提高,一孩生育水平不断走低。一孩生育水平走低自然也导致二孩出生人口占比相对提高(郭志刚,2017)。因此,生育政策调整初期二孩出生人口比重提高,是生育政策的调整效应与一孩生育水平下降共同作用的结果。

2. 基于生育水平指标的判定

出生人口数的变动受育龄妇女规模和年龄结构的影响,“二孩出生数”和“二孩比重”也不例外。因此,据此判断生育政策调整的效果仍存在一定的局限性。更为科学的判断标准是妇女的二孩总和生育率,该指标的优点在于:(1)关注政策调整的直接作用对象,排除了不受政策调整直接影响的其他孩次变化的影响(如总和生育率);(2)排除了育龄妇女规模和年龄结构的影响。受 20 世纪 80~90 年代中国出生人口规模变化的影响,2013~2017 年正是中国育龄妇女规模和生育旺盛年龄妇女规模变化较大的时期(李月,2018),这种变化不可避免地要影响出生人口数(包括二孩出生数)。二孩总和生育率很好地规避了这种影响,更能准确反映政策调整前后二孩生育水平的变化。但该指标的计算需要有育龄妇女分

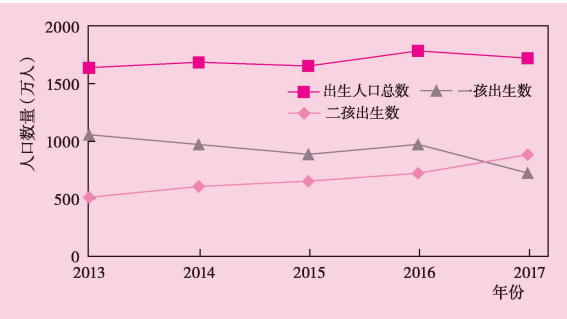


图 1 2013~2017 年全国出生人口数量

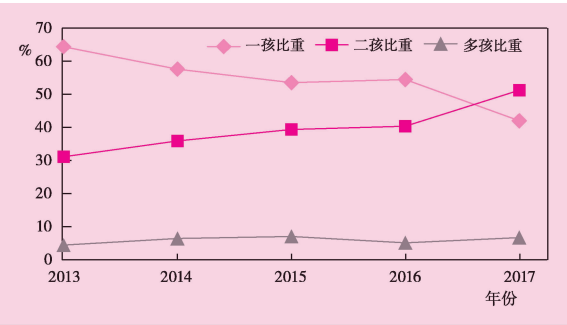


图 2 2013~2017 年全国出生人口孩次结构

孩次的年龄别生育率,而政策调整前后的全国相关数据难以获得,本文拟通过对湖北和湖南两省相关数据的分析,管窥生育政策调整的效果。

2017年12月,我们对湖北和湖南两省卫计委就2013~2017年生育情况进行了专题调查。2018年1月,又通过邮件和电话方式对两省最新人口统计数据进行了收集,并比对之前调查数据,对少数有变化的数据在咨询相关领导后进行了微调。选择这两个省进行调查主要基于以下考虑:(1)这两个省是中国中部人口大省,出生人口形势与全国平均水平接近。2017年,全国人口出生率12.43‰,湖北和湖南两省分别为12.6‰和13.27‰。(2)两省人口统计数据质量较高。在过去的几年中,湖北和湖南两省是人口信息化工作走在前列的省份,出生人口信息准确率高,更新及时。多年来,两省人口信息在计划生育考核中都发挥重要作用。

图3是湖北省2013~2017年妇女分孩次的总和生育率,从中不难看出以下特点:(1)一孩总和生育率明显下降,由2013年的0.85降到2017年的0.70,降低了18.01%。(2)二孩总和生育率从0.43上升到0.70,升高了64.28%,尤其是2016~2017年,二孩总和生育率上升幅度较大。(3)总体的总和生育率从1.31上升到1.46,提高了11.32%。由于多孩总和生育率水平较低,对总体的总和生育率贡献不大,因此,2013~2017年,

在一孩总和生育率不断下降的情况下,总体的总和生育率仍略有上升,二孩总和生育率的逐年升高发挥了重要作用。2017年,二孩总和生育率已与一孩总和生育率持平。

图4是湖南省2013~2017年妇女分孩次的总和生育率,与图3比较可以发现,湖南省妇女各孩次总和生育率变动趋势与湖北省非常相似,所不同的是:(1)湖南省妇女总和生育率和各孩次的总和生育率均高于湖北,而且湖南省妇女一孩总和生育率在2013~2017年下降幅度更大,超过20%。(2)2013~2017年湖南省妇女二孩总和生育率升高35.5%,升高幅度虽然小于湖北省,但二孩生育水平高于湖北。2016年,湖南省二孩总和生育率已基本与一孩总和生育率持平,2017年二孩总和生育率甚至达

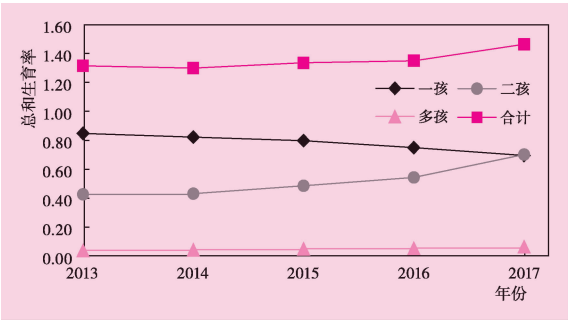


图3 湖北省 2013~2017 年妇女分孩次的总和生育率

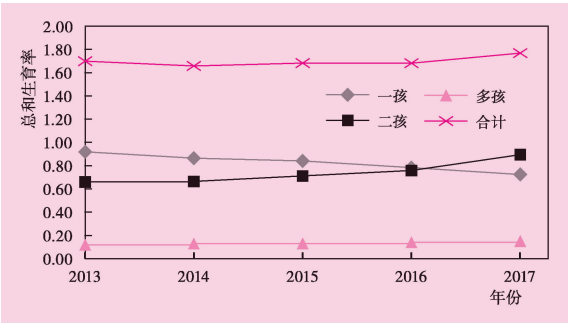


图4 湖南省 2013~2017 年妇女分孩次的总和生育率

到 0.89,比一孩总和生育率高 0.17。这显然也是一个“非常时期”的“非常态现象”,反映生育政策调整对二孩时期生育水平的影响之大。

从 2013~2017 年两省妇女二孩生育模式(见图 5、图 6)的变化看,总体上,与 2013 年相比,两省 2017 年二孩生育模式曲线均明显上移。从各年龄妇女二孩生育率变动看,25~29 岁、30~34 岁和 35~39 岁 3 个年龄组升高较大。但两省的变化也有细微的差别:湖北的二孩生育模式图基本上是“不规则梯形”,只是 2017 年二孩峰值生育年龄由之前的 25~29 岁组变化到 30~34 岁组;湖南的二孩生育模式图基本上是“不规则三角形”,且二孩峰值生育年龄始终在 25~29 岁组,只是峰值水平及曲线的右侧部分上扬趋势明显。可见,2013~2017 年,湖北和湖南两省妇女的二孩生育模式发生了较大变化。

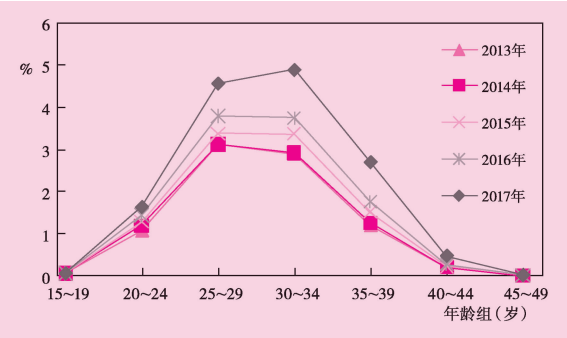


图 5 湖北省 2013~2017 年妇女二孩生育模式变化

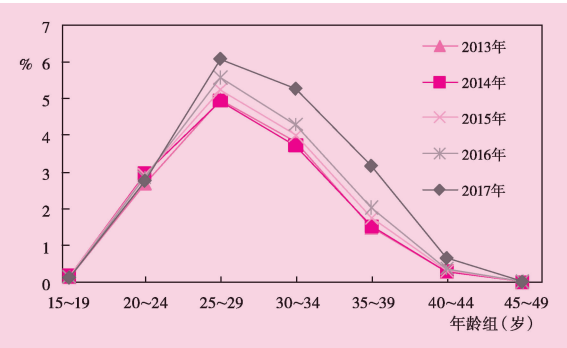


图 6 湖南省 2013~2017 年妇女二孩生育模式变化

三、生育政策调整的中长期效果及其与人口发展战略的适应性评价

（一）生育政策调整的中长期效果分析

从人口中长期发展战略的角度分析生育政策调整效果,应考察生育政策调整效果的持续性问题。在对政策调整的短期效果的评估中,本研究仅关注二孩生育情况。但评估长期效果,特别是对生育政策与人口发展战略的适应性进行评价时,仅关注二孩生育是不够的。

1. 基于人口发展自身规律的判断

无论是根据出生数量指标的判断,还是根据生育水平指标的判断,都反映了政策调整初期的出生堆积的结果,是数十年来以在城镇“独生子女”政策和农村“一孩半”政策为主体的计划生育约束下,长期积累的“政策对象存量”^①的二孩生育潜在在政策调整初期的较为集中的释放。

① “政策对象存量”是指在生育政策调整之时,已有 1 个孩子,在政策调整之前不符合二孩生育条件,但在政策调整之后可以生育二孩的育龄妇女。即政策调整之时就已经存在的政策调节对象。

从人口发展的角度看,一孩生育情况对人口发展的影响具有更大的意义。从湖北和湖南两省统计数据看,一孩出生人数在最近几年逐年减少,且减少幅度较大(全国的情况也大致如此),这是值得关注的现象。一孩出生人数减少理论上与两个因素有关:一是妇女一孩生育水平降低,二是育龄妇女规模和年龄结构变化。两省统计数据表明,生育旺盛年龄段妇女数量减少确实是一孩出生人数减少的主要原因之一。前文的分析也证明,两省一孩总和生育率不断下降,即妇女一孩生育率下降明显。相对于妇女规模和年龄结构的变动容易直接从统计数据得到,妇女一孩生育率下降则复杂得多。根据邦戈茨等的分析,时期总和生育率的变化受到“进度”和“水平”两个方面因素的影响(Bongaarts等,1998)。但就湖北和湖南两省数据分析的情况看,一孩总和生育率降到0.7左右,如果没有进度(生育推迟)的影响似乎不可能的。从图7、图8可见,过去5年,两省低年龄组妇女一孩生育有大幅度的下降。但如果说存在生育推迟,两省高年龄组妇女一孩生育率并没有明显提高,这一现象值得进一步探究。

2. 基于妇女生育意愿的判断

生育意愿尽管与实际生育行为存在差异,但总体来说,生育意愿对生育行为具有一定的预测作用。近年来,国内学者对中国妇女生育意愿给予了较多关注。根据对2012~2016年中国家庭幸福感热点问题调查数据的分析,中国育龄妇女理想子女数具有以下特点:(1)理想子女数一般在2个以下,且较为稳定;(2)育龄妇女理想子女数构成越来越向2个孩子集中,2016年调查显示近90%的妇女理想子女数为2个;(3)低年龄组妇女理想子女数更少;(4)计划生育子女数少于理想子女数;(5)计划生育二孩的育龄妇女比重有降低趋势(王广州、张丽萍,2017)。结合发达国家的经验(中国低生育率与很多发达国家相似),中国在度过生育政策调整初期的出生堆积之后,“新常态”下全国总和生育率仍将很难达到1.7^①。不少学者对中国生育政策调整之前的妇女总和生育率

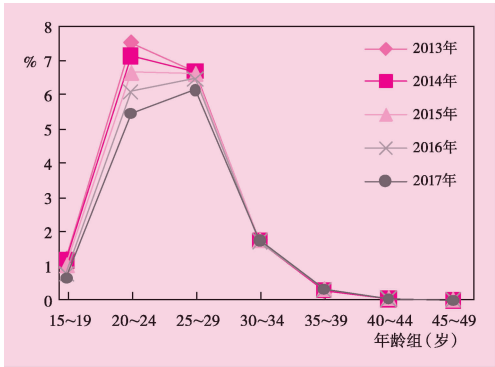


图7 湖北省育龄妇女一孩生育模式

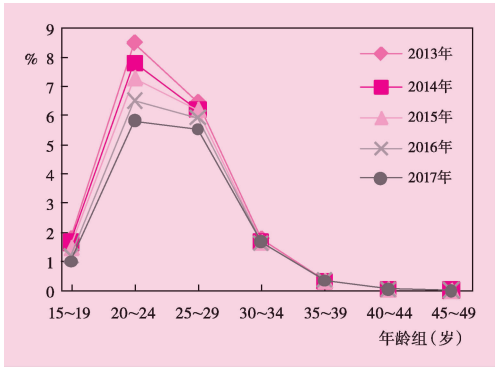


图8 湖南省育龄妇女一孩生育模式

① 计算公式:总和生育率=理想子女数-理想子女数与计划生育子女数之差-计划生育子女数与实际生育子女数之差。

进行了推算,尽管推算的结果存在较大分歧,但多在 1.5 左右。与之相比,政策调整的中长期效果十分有限。

我们还可以近似地用孩次递进比测算出生堆积后的妇女总和生育率。如果以政策调整效果趋稳后 0→1 孩递进比为 0.95(已远高于当前的一孩总和生育率),1→2 孩递进比为 0.6^①,2→3 孩递进比为 0.2,忽略更高孩次递进比,中国妇女终身生育率将不到 1.65。总和生育率如果长期保持不变,它将与终身生育趋于一致。或者说,生育政策调整效果进入稳定态势后,中国妇女总和生育率很大可能在 1.7 以下,与上述根据生育意愿的推断基本一致。湖北和湖南两省的数据也表明,即便在政策调整的初期,湖南的总和生育率仍低于 1.8,湖北更是不足 1.5。在出生堆积逐渐消失之后,总和生育率还会有一定的下降,政策调整的中长期效果不容乐观。

(二) 生育政策调整的中长期效果与人口发展战略的适应性

从人口长期发展看,1.8 的总和生育率仍低于更替水平,不是一个可持续的生育水平。据王广州(2018)预测,即使保持 1→2 孩递进比为 0.6,2100 年中国人口总量只是 2010 年的 65%左右,比 2010 年减少 4.6 亿人,人口高峰过后,总人口每年比上一年减少 6.6‰以上。65 岁及以上人口比例在 2050 年达到 29.17%,2100 年进一步上升到 34.14%。那时,中国将是一个总量迅速萎缩、结构高度老化的社会。这显然不是我们想要的“长期均衡”的人口目标。

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,缓解人口少子化和老龄化进程,促使人口发展进入正常和健康的轨道(郭志刚,2015)。要实现人口长期均衡发展的战略目标,总和生育率应该最终达到更替水平。显然,现有生育政策调整的中长期效果不能适应中国人口长期发展战略。

四、结论与讨论

(一) 结论

本文的主要研究结论是:(1)当前学术界对中国生育政策调整效果评价的差异,很大程度上与评价标准的不同有关。由于“单独两孩”政策和全面两孩政策都是对“二孩生育”的调节,因此,以包含其他孩次在内的统计指标(如出生人口总数、总和生育率等)的变化来判断政策调整效果,得出是否“遇冷”的结论是不严谨的。近年来,中国一孩出生数量呈迅速减少趋势,这一变化导致即使政策调整后二孩出生数量明显增加,但出生人口总数变化不大,部分年份甚至减少。中国近几年出生总人口增长不明显或部分年份减少与生育政策调整无关,不能据此认为生育政策调整“遇冷”。(2)无论是基于出生数

^① 2010 年该指标实际值为 0.3582,有学者认为,未来几十年中国二孩递进生育水平能够稳定在 50% 左右或更低的可能性更大一些(王广州,2018)。

量指标的判断还是基于生育水平指标的判断,生育政策调整的近期效果是明显的。基于生育水平指标的分析表明,2013~2017年湖北和湖南两省妇女二孩总和生育率有显著提高。如果说近年来妇女一孩生育推迟存在,则一孩生育的推迟会导致其二孩生育推迟。或者说,目前二孩生育水平是政策调整后的出生堆积与近年来的二孩生育推迟共同作用的结果。从这一意义来讲,如果不考虑生育推迟,从生育水平的指标分析看,政策调整的实际初期效果会比本文计算的结果更加明显。(3)从中长期看,生育政策调整的效果不能适应人口长期均衡发展要求。从目前的情况看,从多个角度推断,在生育政策调整初期的出生堆积消失之后,中国妇女总和生育率很难达到1.7。如果将未来10~20年中国适宜的总和生育率水平确定为1.8,在更长期时期逐步向更替水平回归,就目前人口发展态势,已有生育政策调整的效果几乎不可能达到。

(二) 讨论

第一,关于生育政策调整的时期效应和队列效应。生育政策调整对时期的影响和对队列的影响不同。前者在政策调整初期主要与历年来累积的政策对象规模和结构有关,与政策调整后“政策对象存量”生育潜能释放进度有关;而后者则主要考察生育政策调整对妇女终身生育水平的影响。在政策调整的初期,出生堆积较为明显,二者的偏离可能比较大。但生育政策调整的目的是适度提高生育水平,是政策调整初期的出生堆积期过后的生育水平的变化,那么,对政策调整的队列影响的分析有其特别的意义和价值。或者说,在评估政策调整效果的时候,既要关注时期生育水平的变化,更要关注队列生育水平变化。

第二,关于政策调整效果的地区差异与群体差异。由于中国幅员辽阔,各地社会经济发展水平、原有计划生育政策规定及实施情况、群众生育观念等较大的差异。不仅如此,由于社会分层的客观存在,不同阶层妇女的工作生活状态、价值观念存在较大差异。因此,生育政策调整的效果也必然表现出地区差异和群体差异。根据湖北省“单独两孩”政策效果的分析发现,生育政策影响的差异可分为三类地区。第一类地区:在生育政策调整前,计划生育政策执行力度大,群众生育观念转变较为彻底的地方(如宜昌)。在这类地区,政策调整带来的影响较小,因为一个孩子已成为很多家庭的理想子女数。第二类地区:在政策调整前计划生育工作力度较小,群众生育观念转变还不彻底的地方。政策调整的影响在这类地区也比较小,因为这些地方的妇女很多希望生育两个或更多的孩子,由于这些地方计划生育工作落实较差,很多在原政策规定下不符合生育二孩的妇女也通过“超生”实现自己的生育意愿,对于这样的地方,政策调整对很多人生育二孩而言仅仅是将原来的“超生”转变为合法生育,对整体生育水平的影响很小。第三类地区:在政策调整前计划生育工作力度较大,但群众生育观念转变不彻底的地方。在这类地区,政策调整前,群众多育的愿望被强有力的计划生育工作所压抑。政策调整后,群众长期被压抑的生育愿望将迅速释放,政策调整的效果会十分明显。

第三,对未来几年出生人口数量走势的判断。本研究表明,生育政策调整在政策调整的初期效果是明显的,政策调整的效果有1年左右的滞后期。但即使在政策调整后效果较为明显的2017年,湖北和湖南两省的总和生育率都低于更替水平,特别是湖北省,总和生育率低于1.5,表明生育政策调整尽管明显提高了妇女二孩生育水平,并由此在一定程度上提高了妇女生育水平,但没有根本上改变低生育率状况。我们推断,两省出生人口数量在经历短暂的增加之后,将会进入一个持续时间不太长的相对稳定期,随后将有一个减少过程。如果没有大的利好政策出台,人口减少会进入加速轨道。判断的依据是,从当前育龄妇女规模结构变化趋势和妇女生育率变动特点看,出生人口数量变动受作用方向相反的两方面因素的影响:导致出生人口减少的因素和促进出生人口增加的因素,前者包括育龄妇女特别是生育旺盛年龄妇女数量减少、一孩生育率持续降低、生育政策调整对低年龄段妇女影响小;后者主要是政策调整释放了长期积累的被抑制的二孩生育愿望。总的来看,导致出生人口减少的因素是“趋势性因素”,短期内难以改变;而导致出生人口增加的因素是“阶段性因素”,其作用不会长久。随着时间的推移,阶段性因素不断消减,趋势性因素将逐渐成为决定人口出生形势的根本性因素。

参考文献:

1. 陈友华、苗国(2015):《意料之外与情理之中:单独二孩政策为何遇冷》,《探索与争鸣》,第2期。
2. 风笑天(2015):《“遇冷”或“正常”?——对“单独二孩”政策实施效果认识的评价》,《中国社会科学评价》,第4期。
3. 郭志刚(2017):《中国低生育进程的主要特征——2015年1%人口抽样调查结果的启示》,《中国人口科学》,第4期。
4. 郭志刚(2015):《清醒认识中国低生育率风险》,《国际经济评论》,第2期。
5. 郭志刚、田思钰(2017):《当代青年女性晚婚对低生育水平的影响》,《青年研究》,第6期。
6. 李月(2018):《出生人口规模从1786万降至1723万意味着什么?》,《人口与计划生育》,第2期。
7. 穆光宗(2017):《“全面二孩”政策实施效果和前景》,《中国经济报告》,第1期。
8. 乔晓春(2015a):《“单独二孩”,一项失误的政策》,《人口与发展》,第6期。
9. 乔晓春(2015b):《从“单独二孩”政策执行效果看未来生育政策的选择》,《中国人口科学》,第2期。
10. 任远(2017):《“全面两孩”政策的实施效果和计划生育制度的发展转型》,《人口与计划生育》,第7期。
11. 宋健(2017):《转折点:中国生育率将往何处去——基于欧洲的经验与启示》,《探索与争鸣》,第4期。
12. 王广州(2018):《中国人口预测方法及未来人口政策》,《财经智库》,第3期。
13. 王广州、张丽萍(2017):《中国低生育水平下的二孩生育意愿研究》,《青年探索》,第5期。
14. 原新、高瑗(2017):《调整生育政策与出生人口变化》,《人口与计划生育》,第6期。
15. 翟振武等(2015):《中国出生人口的新变化与趋势》,《人口研究》,第2期。
16. Bongaarts, J. and Feeney G. (1998), On the Quantum and Tempo of Fertility. *Population and Development Review*. 24(2): 271-291.

(责任编辑:李玉柱)