

# 从“单独二孩”政策执行效果看 未来生育政策的选择\*

乔晓春

**【摘要】**国家卫生和计划生育委员会公布“到2014年底全国有106.9万对单独夫妇申请再生育”，国家统计局也公布“2014年我国出生人口为1687万，比2013年多出生47万”，有学者根据这两个数据得出“单独二孩”政策“基本符合预期”的结论。但文章认为“单独二孩”政策存在“遇冷”问题，“基本符合预期”的判断是不合适的；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。

**【关键词】**单独二孩 普遍二孩 生育率 出生人口

**【作者】**乔晓春 北京大学人口研究所，教授。

## 一、问题的由来

2014年下半年各省、自治区、直辖市和全国陆续公布提交“单独二孩”生育申请的数量，人们普遍感觉实际申请数量与预期申请数量差异巨大。各家媒体报道几乎一边倒地反映出二孩申请数量过少。2014年12月在复旦大学召开的面向未来的中国人口研究暨第三次生育政策研讨会上，参加会议的人口研究领域的专家、学者几乎一致认为：“单独二孩”政策“遇冷”。然而，2015年2月媒体纷纷报道或转载中国人口学会会长翟振武教授在“中国人口形势分析与展望学术研讨会”上发表的观点。他认为“有人说单独二孩政策‘遇冷’，这是一种误读”<sup>①</sup>，并认为“全国各地的‘单独两孩’政策落地时间集中在2014年3月底和4月，到目前仅仅9个月。截至2015年3月的一年间，预计申报数量120万对至130万对，政策开局是基本符合预期的。这一观点得到了其他专家的认同”<sup>②</sup>。他指出，“从2011年出生人数开始连续回升，虽然平均每年只有十几万人的小幅增长，但2014年出现了‘跳跃式’上升，比

\* 本文为国家社科基金重大项目“我国生育政策调整带来的新社会问题研究”（项目编号：14ZDB150）的阶段性成果。

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 《我国会陷入“低生育率陷阱”吗》，《光明日报》，2015年2月10日。

2013年增加47万人,达到了1 687万人的数值”<sup>①</sup>。他还指出,“如果按照2015年1 800万的年度出生人口数量推算,2015年我国育龄妇女的总和生育率为1.7左右。总和生育率上升的趋势是十分明显的”<sup>②</sup>。

以上报道所反映的结论是,“单独二孩”政策正在导致生育反弹,该政策的实施“基本符合预期”。本文的目的是要通过讨论到目前为止“单独二孩”政策的实施到底是“遇冷”还是“基本符合预期”,进一步分析应该如何看待中国的生育水平和人口问题,以及未来生育政策应该如何选择。

## 二、“单独二孩”政策是否符合预期?

要想判断“到2014年底有106.9万人申请再生育”或“截至2015年3月的一年间预计申报数量120万对至130万对”是否“基本符合预期”,首先必须看“预期”是什么、“预期”的数值是多少;如果这个判断标准错了,判断结论就是错误的。翟振武教授的“预期”是:“根据全国6.4万户抽样调查显示,在符合条件的目标人群中,有生育愿望的夫妇约占60%。据此新增出生人口的总量大约为660万人,但是这一人群不可能在一年内申报生孩,生育愿望会在四五年间缓慢释放,据此算来,平均每年新增出生人口大约130万人至160万人”<sup>③</sup>。

这里存在两个问题。一是在几个月前翟振武发表的文章还强调“单独二孩”政策实施后的5年时间内,尽管中国的出生人口和总人口数量都会有所提升,每年新增加的出生人数大约为200万左右(翟振武、赵梦晗,2014)。与此同时,官方也曾认为“这确实和预期有一些差距”<sup>④</sup>。为什么突然间将这个预期值从200万改成130万至160万,结论也变成“基本符合预期”了?二是这里给出的预期值为4~5年内的年平均数,这是典型的“统计误导”。翟振武等(2014)曾强调出生人口在未来各年的分布是不同的,还曾假定“妇女将在政策放开后的4年内逐步完成二胎生育,每年进行二胎生育的妇女比例分别为0.2、0.35、0.25、0.2”<sup>⑤</sup>。尽管这一分布比例的假设是没有任何依据的,但至少假设“分布不均匀”还是合适的。那么,为什么在这里他不仅做了“分布均匀”的假设,而且还把分布时间拉长到5年?实际上,意愿生育时间分布是有调查数据的。在翟振武所提到的“全国6.4万人抽样调查”中,询问了“单独一孩”夫妇对生育下一个孩子的期望时间,其中回答准备明年、后年和大后年生育的比例分别为20.5%、12.1%和8.4%;还有59.0%的夫妇回答“未确定”(庄亚儿等,2014)。如果假定回答“未确定”的夫妇生育时间分布与已经回答了具体时间的人分布一致,那么正好是50%的

①③ 《我国会陷入“低生育率陷阱”吗》,《光明日报》,2015年2月10日。

② 《2015将迎人口出生小高峰 预计比去年多100万人》,《人民日报海外版》,2015年2月10日。

④ 东方网:《卫计委:70多万人申请单独两孩和预期确有差距》(<http://news.eastday.com/c/20141105/u1a8429137.html>),2014年11月5日。

⑤ 参见翟振武等:《立即全面放开二胎政策的人口学后果分析》,《人口研究》,2014年,第2期。这里原文“二胎”用法不准确,应为二孩。

人期望在政策放开后的第一年生育；若把这个结果看成是政策放开后第一年提出再生育申请的人数，那么期望在第一年提出申请的人应该是全部符合“单独二胎”政策育龄妇女人数的一半，即这个“预期”提交申请的人数应该是 330 万<sup>①</sup>，而不是 130 万~160 万；即使到 2015 年 3 月会有 120 万~130 万对夫妇申请再生育，其申请人数占预期申请人数的比例也只在 36.4%~39.4% 之间。此结果根本得不出“基本符合预期”的结论。

进一步分析还可以发现，这 106.9 万只是申请再生育的人数，那么申请人中有多少是被批准生育的<sup>②</sup>？被批准生育的人中有多少人开始做怀孕的准备，这其中又有多少人能够怀孕？怀孕的人中又有多少人能够顺利生下孩子？即使孩子出生也未必是在申请后的第一年，仍然可能分布在未来各年中。如果把这些因素都考虑进去，实际能够在 2015 年生育的人数占预期生育人数的比例会更低。没有充分考虑上述因素，而且在由“单独二胎”政策直接导致的符合该政策的新生儿人数还没有统计出来之前，就做出了“基本符合预期”的结论，似乎有些操之过急。

另外，据《财经》杂志透露：“单独二胎”生育政策出台前，一份由 20 多名国内人口学者编纂的《中国人口发展报告 2011/2012：人口形势的变化和人口政策的调整》，对决策起了关键作用<sup>③</sup>。在这份报告中，人口学家预计：符合“单独”条件的全国妇女总数有 3 300 多万人，实施“单独二胎”政策后，预计 3~4 年后可增加 1 000 万~1 200 万名新生儿。其中，峰值年份总新增人口将达到 2 600 万，总和生育率将由现在的 1.6 左右提高至 2.4。很明显，这个研究结论是非常脱离实际的。笔者的研究结果是：符合“单独二胎”条件的妇女总数为 1 117 万（乔晓春，2014），这一数量只是那份报告中给出的 3 300 多万的 1/3；更为奇怪的是这个报告甚至还能做出“单独二胎”政策会导致总和生育率上升到 2.4 的结论。翟振武教授也认为 2015 年中国育龄妇女的总和生育率为 1.7 左右。但令人不解的是，既然是基于这个研究做的决策，为什么后来又不用它来作为“预期”的结果呢？如果用这个研究结果作为“预期”的标准，“单独二胎”政策显然是“遇冷”了。

### 三、是否出现了出生小高峰？

国家统计局公布的数据是 2014 年中国出生人口为 1 687 万，比 2013 年多出生 47 万。那么，能否根据这个数据得出出生人口“跳跃式上升”，“一定程度上表明‘单独两孩’政策效果正在显现”的判断呢？很明显，结论是否定的。因为出生的 47 万只占全年出生人口的 2.7%，如果说出生人口有所增加是没有问题的，那么，得出“跳跃式上升”的结论就有些言过其实。

首先，2012 年生育政策并没有调整时，当年出生人口仍然比 2011 年增加 31 万，那么，怎

① 根据翟振武教授预测的新增出生人口为 660 万人计算。

② 根据国家卫计委 2015 年 1 月 12 日新闻发布会上公布的结果：截至 2014 年 12 月，全国有近 100 万对单独夫妇提出再生育申请，其中 92 万对获得批复（<http://www.infzm.com/content/107146>）。

③ 《财经》杂志（<http://finance.sina.com.cn/china/20141117/155520840198.shtml>）。

么能把2014年比2013年多出生的47万都归为“单独二孩”政策的结果呢?其次,2013年11月国家公布了实施“单独二孩”政策,是计划生育从“控”到“放”的一个方向性调整,而且2014年正值全国各地在进行卫生和计生机构调整,从而导致各地计划生育工作明显放松,一些不符合生育政策的人趁机“搭车”,还有一些以前出生的孩子为了避免征收社会抚养费申报为2014年出生,也有2014年“空档期”(指从国家公布“单独二孩”政策到各省正式实施政策之间的那段时间)生育的二孩由于不征收社会抚养费也都被申报出来,这些情况完全可以导致出生人口的小幅增长。最后,全国绝大多数省份都是在2014年3月份以后开始正式实施“单独二孩”政策的,符合政策且通过正式申请并能够在2014年生育的人很少,所以新增的47万人不一定是直接由“单独二孩”政策导致的新生人口。

这里还有一个令人置疑的问题。原本是担心“羊年”出生孩子少,担心出生人口数少会掩盖人们真实的生育行为,并强调“最少到第二年、第三年,才能看到整个生育水平是否有一个大的变化”<sup>①</sup>。然而,现在却出现了180度的反转,不仅得出2014年出生人口“跳跃式上升”,而且还得出2015年会“再度大幅度跳跃”的结论。2015年的出生人口数据还没公布就得出如此肯定的结论,明显是为了强化“生育形势严峻”而做出的判断。

讨论“单独二孩”政策是“遇冷”还是“遇热”,就是讨论对“单独二孩”政策的期望值是高还是低了,以及期望值与实际出生值相差了多少人。然而,讨论期望值并不重要,重要的是在这一政策下到底能生出多少人。如果在该政策作用下每年只多出生100万人,实际上也只占正常年份出生1600万的6%。只增加这么少的出生人口,对缓解低生育水平作用不大。

#### 四、什么样的生育水平更合适?

尽管目前对单独二孩政策实施后到底是生育“遇冷”还是“符合预期”的讨论纠缠的只是数据或对数据的解释,而问题的关键在于如何理解人口运动规律,以及如何看待人口变动在整个中国社会经济发展中的作用问题。从长远发展看,什么样的生育水平对中国更有利?为了驳斥“低生育率陷阱”的提法,翟振武教授指出“2012年我国育龄妇女的总和生育率约为1.499,2013年提高至1.513,2014年又提高至1.579,如果按照2015年1800万的年度出生人口数量推算,2015年我国育龄妇女的总和生育率为1.7左右”<sup>②</sup>。由此得出的结论是“总和生育率上升的趋势是十分明显的”。总和生育率从1.499上升到1.579,绝对水平只上升了0.08,相对水平只有5.3%,不能称为“十分明显”。这一结论的另一个问题是,国际上公认总和生育率低于2.1的更替水平为低生育水平,而此时给出2015年估计的最高生育率也只有1.7,此结果已大大低于2.1的更替水平;讨论这样一个低水平下的波动是没有意义的,我们关注的是中国能否走出低生育水平,即何时能够使生育水平回升到更替

① 中国新闻网:《卫计委官员回应普遍放开二胎:目前暂无时间表》(<http://www.chinanews.com/gn/2014/11-05/6754058.shtml>)。

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

水平,甚至到更替水平以上。

根据人口运动规律,最理想的生育水平是2.1的更替水平,相当于平均每对夫妇一生生育2.1个孩子,若长期保持这样一个水平,父母一代人和子女一代人的数量正好相等,人口规模将处于不增不减、人口年龄结构长期保持不变的静止状态。世界上无论是生育水平高于或低于这一更替水平的国家,特别是与更替水平(2.1)距离较大的国家都在制定相应的人口政策,努力使本国的生育率向更替水平靠近。然而,也有个别国家由于担心生育率反弹,在生育水平已大大低于2.1之后才取消计划生育政策,结果是政策取消后,生育水平继续降低,最典型的是日本和韩国。

韩国1995年总和生育率为1.63,1996年取消了计划生育政策。原本期望政策取消后总和生育率能够回升到更替水平,其结果是总和生育率一直持续下降,2000年为1.47,2002年为1.17,2005年下降到1.08,成为当时全世界生育率最低的国家。韩国学者和政府对此非常后悔,普遍认为如果是1990年取消计划生育政策而不是1996年,超低生育水平很可能是可以避免的。然而,尽管1996年时韩国也有很多学者反对取消计划生育政策,但政府的决策还是得到社会的高度赞誉。然而,中国目前的总和生育率已经如此之低,此时还在论证总和生育率已从1.499提高到1.513,再提高到1.579,还有多大意义呢?韩国和日本的经历提示我们,当生育率已经进入1.6以下低生育水平时候再去调整生育政策,将无济于事;换句话说,只有在生育水平高于1.6的时候放开生育政策,才有可能使总和生育率明显反弹。调整政策的时间选择成为生育政策调整是否能够取得预期效果的关键。

中国目前面临的问题是,不论采取什么政策,是否能够使总和生育率长期保持在2.1,甚至是高于2.1的水平。在某一个阶段高于2.1并不是一件坏事,因为在社会经济发展到一定水平之后,生育率的自发下降是一件不可改变的客观事实。生育政策放开的初期应该期望生育水平能尽量高一点,这是为了避免未来生育水平过早地降到超低水平,过早地落入超低生育率陷阱;这无论是对国家还是老百姓都是一件好事情。如果按照这样的目标,目前实行的“单独二胎”政策即使效果明显,生育水平最高也只有1.7,离2.1甚至是高于2.1的目标仍然相差甚远。

## 五、重新认识中国人口问题

将妇女总和生育率稳定在或略高于更替水平,不仅是人口发展的最理想的选择,也是中国社会经济可持续发展的最理想的选择。实际上,目前人们对生育政策的争论,实际上反映的是对中国人口问题在认识上存在差异。现在已经到了转变人口观念的时候。

到底中国是人多一点好,还是人少一点好?在这个问题上,目前的看法并不一致。为什么中国要搞计划生育?这是20世纪70年代末到80年代初曾经被当时的学者“论证”过并已经回答的问题,即中国实行的是计划经济,人的生产要与物质资料的生产相适应,因此人的生产也要有计划,当时中国人口增长速度超过了经济增长速度,人口的快速增长既影响经济增长、人们生活水平的提高,又影响到环境的改善。人口过剩阻碍了中国经济的发展。

在这样一种理论或观念的指导下,中国计划生育制度的设置均是按照“人太多”的理念构建的,所有制度和规定都是为“严格控制人口”服务的,政府有关部门把控制人口的具体措施落实到人们生育过程的每一个具体环节上,节节设卡,从孕前检查到孕后补救,从计划生育“一把手负总责”到政府考核的“一票否决”,从民政、公安、社保等部门政策到孩子上学、就业、宅基地分配等制度均与计划生育政策相配套。

然而,随着中国经济的快速发展,以往人口与经济之间的矛盾已不复存在、人口与环境之间的矛盾也有所缓解。以往计划经济体制下的短缺经济,即人口增长过快与物质供应不足的矛盾,已经转化成生产能力过剩而消费能力不足的矛盾,此时适度增加人口已经成为化解这一矛盾的重要举措,人口增长的正外部性已远大于其负外部性。另外,由于经济实力增强和科技水平的提高,环境对人口的承载力和可容性在加大,人口的适度增加不会对环境产生过大的压力。实际上,在市场化的社会环境下推行生育计划,本身就存在着理念和制度上的矛盾,这也是导致计划生育工作很难执行,以致带来老百姓对计划生育工作方式、方法和政策十分反感的重要原因。正是由于在理论上我们没有把市场经济条件下人口发展与社会经济发展关系问题搞清楚<sup>①</sup>,才导致在生育政策的选择上、在制度上、在行动上出现大幅度的、甚至是长期的偏误。

严格控制人口的观念在一些官员和某些学者的头脑里已成为一种习惯。尽管从2013年底国家已经提出实行“单独二孩”政策,这是从1984年以来中国计划生育政策第一次转向,即从过去“控”到现在的“放”,但一些学者仍然担心怕放得“太多”、“口子”开得太大,从而影响人口控制。政策在转,但工作思路、工作方式和方法并没有转。中国人口政策到了该转变的时候,也就是要从过去降低生育水平转变到提高生育水平,从控制人口增长转变到适当鼓励人口增长,这不仅有利于中国经济增长,也有利于社会和家庭的发展。

## 六、如何看待生育政策调整?

1991~1992年中国妇女总和生育率降到更替水平,实际上这个时候国家就应该开始考虑适时、逐步调整生育政策。然而,遗憾的是20年后生育水平已低至1.5时,国家才开始真正考虑调整生育政策。2011年初,原国家人口计生委已明确宣布,当年要在几个省进行调整生育政策试点,并邀请专家学者对此进行论证。翟振武教授的论证结论是:如果全面放开二孩政策,中国年度出生人口峰值会达到近5000万,总和生育率会高达4.5(翟振武等,2014)。然而,中国历史上生育水平最高的年份是1963年,当时的总和生育率为7.5,当年出生人口也不到3000万人。尽管当时出生人口数不是很多是由于人口基数还不够大造成的,

<sup>①</sup> 实际上人口学界曾经对计划经济体制下的人口与经济社会发展的关系研究非常重视,尽管一些研究方式和方法不同,一些结论仍然存在很大的分歧,但研究比较充分,而对市场经济体制下人口与社会经济发展之间关系的研究却很薄弱,对于国家在实行市场经济体制后人口到底应该如何发展,没有一个明确的思路。

但中国目前的情况是人口基数大但生育水平低,特别是现实已经证明实际生育人数比意愿生育人数更低的情况下,更需要及时完善生育政策。

笔者注意到,翟振武教授在最近发表的文章中把年度出生人口峰值改为3 100万(翟振武、李龙,2014),这一数据之所以与5 000万不同,是由于改动了两个假设,一个是将原来假设目标人群中生育二孩的比例从70%改为40%;另一个是将政策调整后的4年中生育分布是不同的假设修改为生育分布是相同的,即各年出生人数相等。然而,这两个结果的二孩政策目标人群并没有改变,都是1.5亿育龄妇女。很明显,修改“生育二孩比例”是无依据的,修改为“分布均匀”也是不符合事实的。

笔者曾强调如果生育政策长期不变,或者在群众的生育意愿已经非常低的情况下再调整生育政策,就可能致导致放开生育政策后,生育水平不能反弹,此时的政策调整就失去了意义(乔晓春、任强,2006)。中国生育政策调整是否有效,取决于实际生育水平是否能够回到更替水平以上。目前担心的不是生育率反弹,而是担心反弹的高度不够。如果不能及时调整和完善生育政策,中国可能会重蹈日本和韩国的覆辙,最终落入“低生育率陷阱”。

## 七、政策失误的后果

人口问题永远不是一个现实问题,而是一个战略性问题;生育政策影响的主要不是现在而是未来。能否制定一个符合国情的生育政策,关系到国家命运和前途,关系到中国的国际地位,关系到中国梦能否最终实现。作为具有“后发”优势的中国,我们应该充分借鉴“已经过来”国家的经验教训。

国际上的学者几乎普遍认为,日本经济的衰退、欧洲经济增长的低迷,在很大程度上是由于长期生育率过低、人口结构老化过快、老龄化程度过高导致的。中国目前65岁及以上老年人占总人口的比例不到10%,而日本已达到26%,欧洲老年人口比例最高的国家是意大利和德国,为21%<sup>①</sup>。日本养老保障采取的是现收现付制,然而,由于人口老龄化和高龄少子化;政府在保持养老福利水平和缴费难以提高的情况下,导致养老基金账户不断亏空,政府不得不动用大量资金来弥补养老基金缺口,从而大大影响了经济发展。为了解决财政来源的不足,日本政府试图通过征税的办法,特别是提高消费税来增加政府的财政收入。第一次征收消费税是1989年,开始为3%,结果导致前首相竹下登的下台;第二次1997年从3%提高到5%,导致桥本龙太郎下台;2002年桥本龙太郎再次提出提高消费税,一个月后下台<sup>②</sup>。安倍政府预计在18个月内将消费税从原来的5%提高到10%,并分两个阶段完成。第一阶段从5%提高到8%,2015年10月再提高到10%。由于出现了问题,又将第二阶段时间推迟到2017年4月。由于提高消费税导致2014年经济出现快速下滑,第三季度经济增长为0.4%,按年率算为-1.6%,最终导致2014年11月21日安倍晋三在国会宣布解散议会提前大选<sup>③</sup>。李光耀

① 参见 PRB: World Population Data Sheet, 2014。

②③ 参见《安倍强推提高消费税 第四支箭能射多远》,《证券时报》,2013年8月9日。

在《李光耀观天下》一书中谈到，“日本将慢慢走向平庸，其核心的问题是出生率太低及人口老化”<sup>①</sup>；他还认为“欧洲的衰落无可避免”。李光耀的一贯观点是：“人口统计会左右人们的命运”。这里的“人口统计”指的是人口数量和结构，这里的“人们”隐指国家。

欧洲的衰落在很大程度上也与生育水平低和人口老龄化有关。德国、法国和意大利等国家的退休金都是由税收中支出，当领取退休金的人口大幅上升，也就意味着这些国家的税收会随之攀升。要保持退休金不减少的方法只能依靠再加税，这无疑又会引起纳税人的抗议，进而引起国家的动荡。

美国战略与国际研究中心两位高级智库专家内·豪威和理查德·杰克逊在他们2008年出版的《大国的银色浪潮：21世纪的人口学和地缘政治》一书中强调：“没有人对‘人口规模和经济规模共同组成一个国家实力的双引擎’表示怀疑”；“发达国家的劳动力不仅在减少而且在老化”，并进一步强调发达国家的劳动生产率、储蓄率、消费力都在下降，年轻人负担加重、老年人得不到充分的保障等。他们在认真研究了中国的口问题后，得出的结论是：“中国将面临巨大的老龄化浪潮，它将拉低经济增长速度”。他们认为，“除了以色列和冰岛以外，在发达国家中只有美国的总和生育率为2.1，或处在更替水平以上<sup>②</sup>；人口状况显示，正像上个世纪一样，本世纪美国仍将在维护世界秩序方面起着重要的作用”<sup>③</sup>。这里的观点很明确，那就是只要美国能够保持总和生育率处在更替水平或更替水平以上，美国在国际上的地位就不会下降。欧洲、韩国和日本等国家在尽一切努力企图从“低生育率陷阱”中解脱出来。目前中国人口的有效生育意愿还没有过低，但中国社会的快速转型已经导致人们生育意愿在迅速下降，要避免中国掉入“低生育率陷阱”，对未来生育政策的选择十分关键。

#### 参考文献：

1. 李光耀(2014):《李光耀观天下》，海峡时报出版社。
2. 乔晓春(2014):《“单独二孩”生育政策的实施会带来什么?——2013年生育意愿调查数据中的一些发现》，《人口与计划生育》，第3期。
3. 乔晓春、任强(2006):《中国未来生育政策的选择》，《市场与人口分析》，第3期。
4. 翟振武等(2014):《立即全面放开二胎政策的人口学后果分析》，《人口研究》，第2期。
5. 翟振武、李龙(2014):《“单独二孩”与生育政策的继续调整完善》，《国家行政学院学报》，第5期。
6. 翟振武、赵梦晗(2014):《“单独二孩”政策的前因与后果》，《人口与计划生育》，第3期。
7. 庄亚儿等(2014):《当前我国城乡居民的生育意愿——基于2013年全国生育意愿调查》，《人口研究》，第3期。

(责任编辑:朱 犁)

① 参见《新加坡前总理李光耀预测未来的世局》，《羊城晚报》，2014年7月26日。

② 实际上美国2013年的总和生育率已经下降到1.9，参见PRB: World Population Data Sheet, 2014。

③ Neil Howe and Richard Jackson(2008), The Graying of the Great Powers: Demography and Geopolitics in the 21st Century, CSIS.