

编首语 Preface

人口是人类社会存在和发展的前提,人口数量与人口素质是一个国家综合国力的集中体现,在人才发展上,人口数量决定了一个国家的人力资源总量,人口素质水平则决定了人力资源质量,人口政策是一个国家最重要的政策,直接影响到一国的人口数量、人口结构、人口增长,进而影响到教育、就业、养老、经济发展、环境、资源、生态等社会发展的各个领域。健康完善的人口政策有利于提高人口素质,有利于实现人力资源的最佳配置和全面开发。因此,人才发展与人口政策也是密不可分的,人口政策是人才政策的重要依据。自20世纪70年代以来,我国一直坚持计划生育政策,对人口数量进行有计划地控制。但是,随着社会经济的发展,计划生育政策在控制人口数量的同时,随之而来的问题也引起了广泛的争议。

2013年5月13日,《大国空巢》的作者、威斯康星大学易富贤研究员应陈丽君教授的邀请来浙江省人才发展研究院作了题为《大国空巢:反思中国计划生育政策》的讲座。易富贤研究员多年在海外研究中国人口问题,本次报告他通过丰富的案例与翔实的数据,阐述计划生育的实施导致的21世纪末中国人口数量下降、人口结构不稳定化将会衍生的对养老、大城市发展以及环境污染等问题的压力,分析计划生育政策与社会经济各方面的关系,并提出了要全面调整中国人口政策的观点。

本期研究动态重点介绍了易富贤研究员的讲座内容,并将中国人民大学社会与人口学院院长翟振武学者的《为什么要长期坚持计划生育基本国策》、复旦大学人口研究所所长、城市与区域研究中心王桂新主任的《生育率下降与计划生育政策的作用——对我国实行计划生育政策的认识与思考》,以及河北大学经济学院王金营院长的《论计划生育政策的完善与调整——基于公共政策视角》摘编如下,展示不同的人口政策研究领域专家对计划生育政策的不同视角的解读和思考,以供参考。

专题研究

大国空巢：反思中国计划生育政策

易富贤

（美国威斯康星大学研究员）

《大国空巢》一书是我从一个局外人的眼光来看待中国计划生育这一问题的，目前中国的人口数据基本和我当年在书中的预测一致。本书于2007年9月在香港出版，11月中央电视台开会宣布其为禁书，近六七年来中国有十几家出版社要在大陆出版《大国空巢》，但都未被准许。新版《大国空巢》于2013年3月由国务院发展研究中心的中国发展出版社出版，并被新华网选为“十大好书”。

一、世界人口历史和展望

（一）控制人口的“左手”

人口有一个内在的调控规律，从春秋战国时期到清朝初期，中国人口一直波动在数千万水平，全世界人口在1800年从未超过10亿，当时妇女平均生六个孩子，但人口仍然很难增加。因为古代制约人口增长的是“左手”，比如饥荒，瘟疫，战争，自然灾害，这导致人口很难增加。但最近两三百年来，世界人口快速增加，从1800年的10亿增加到现在的70亿。这两个重要原因：一个是粮食增加，一个是寿命延长。

粮食产量增加的一个原因是土地利用率的提高，1492年哥伦布发现美洲，将美洲的高产作物红薯、玉米和土豆等引入到欧亚大陆，由于它们对土地的选择性比较差，所以能够和小麦、燕麦套种，构成一年两熟而提高土地利用率。另一个原因是氮肥厂的产生，解决了粮食所需要的肥料氮肥来源非常有限的问题。而寿命延长一方面要归功于天花接种使寿命从20多岁增加到40多岁，另一方面归功于青霉素的发明使得寿命从40多岁增加到60多岁。

（二）近代人口爆炸的后果

近代人口爆炸导致生活水平提高，随着人口的不断增加，人均GDP均在最近两百年也快速增加，公元0到1820年，人均GDP仅增加43%，但1820年到2008年，人均GDP增加了10倍，这说明科技的进步远远超过了人口的增长。并且人口爆炸将导致科技爆炸，现在使用的钢笔，火车乃至数码产品，都是最近

人口爆炸时期发明的。人口还有规模优势和密度优势，人口爆炸导致资源激增，人口增加对现有资源是减法消耗，但最重要的是人口增加能够使现有的非资源成为资源，这对资源是一种乘法的增加，人口增加的同时，现有的可利用资源是不断增加的。

（三）现代控制人口的“右手”

现代控制人口数量的因素主要有以下几个。首先是现在生育孩子的压力上升，古代的孩子长到十几岁便可以参加劳动，而现在父母生育一个小孩比以前生育五六个小孩的相对成本还高，并且古代没有避孕，妇女十几岁开始结婚，而且不能离婚，平均可以生育六个孩子，而现在由于晚婚、离婚、避孕和家庭暴力等因素，生育一个孩子较以前难度增加。其次是随着生活水平的提高，生育能力不断下降。中国改革开放后不孕率增加了十倍左右，西方国家以前没有不孕率，但现在上升至15%到20%。并且男性不孕率的概率超过女性，因为现代生活习惯和生活水平提高，久坐、高脂饮食、紧身裤等原因导致阴囊温度提高，这不利于精子的产生，而精子浓度对受精成功率是很重要的。男性平均精子浓度从1940年的1.3亿个/毫升到1992年的6600万个/毫升再到2005年的5000万个/毫升，到现在也许只有4000万个/毫升。而如果男性平均精子浓度低于4000万个/毫升时，就没有生育能力了，只能借助于试管婴儿技术。

（四）21世纪的人口坍塌而非人口爆炸

如果为了保持人口不增加并不减少，发达国家平均需要每个妇女生育2.1个孩子，中国约为2.3个，发展中国家约为2.5到3.3个，即正常社会应当是主流家庭生育三个、部分家庭生育一两个、部分家庭生育四五个孩子。而如果主流家庭不让生、不愿生、养不起三个孩子，则标志着社会失去了可持续发展能力。当生育率高于平均水平时，人口会不断增加，反之，人口减少。1960年世界平均生育率是每个妇女生育5个孩子，随着经济增长，生育率不断下降，到2010年，世界平均生育率只有2.5。人们预测以后生育率发展，教育水平和人均收入水平变化，将有高中低三个方案，因为2010年世界人均GDP只相当于西方国家1958年水平，2010年世界平均中学毛入学率只相当于发达国家1960年代水平，故世界平均生育率将步发达国家1960年后的老路，沿着低方案或更低的路线走。如果按照高方案发展，世界人口会增加到160亿，按中方案发展则会增加到100亿，按低方案发展则会先增加到80亿然后逐渐下降。所以说二十世纪是人口爆炸和经济繁荣，二十一世纪面临的将是人口坍塌和经济衰退。

二、中国计划生育的时代背景

（一）控制人口思潮的发展历程

1、从进化论到优生论，桑格夫人首倡计划生育

生物学家达尔文提出生物进化论：物竞天择，适者生存。受此影响，达尔文的表弟高尔顿于1883年创立优生学，达尔文的儿子在1912年主持了第一届国际优生学大会，此后社会达尔文主义和优生学在欧美国家广泛流行。人们相信，和动物一样，人也有高等和低等之分。当时西方的生活水平比中国提前100年左右，其生育率却在下降，并且穷人、有色人种生育率普遍比富人、白人高，像中国、印度等发展中国家，生育率还在6.0的高水平。所以美国的桑格女士提出了计划生育理念，控制人口的目的为了“纯化种族”，让社会有更少“劣等人”(unfit)、更多“优等人”(fit)，她认为黑人、穷人是“人类杂草”、“不该出生的人”，并提议强制性进行智商测试，合格者才能获准生证。

2、控制生育思潮西风东渐

留美的胡适受桑格影响，接受并在中国宣传“生育当裁制”。1922年桑格在北大演讲时宣传少生优生：“自然界中本来生存竞争的现象，则强者侵者自能生存，而弱者劣者便应淘汰。现在养成了一种假仁假义慈悲心理，便不配生存也生存，不当繁殖者也居然繁殖”，她认为应“使配生育的人才能生育，而且应有一种严格的裁制”。桑格让大家发现了“救国”捷径——“控制生育”。因为大家认为中国落后是由于人口众多，如果可以像美国一样减少穷人所生的孩子，中国可以富强起来，在桑格的思想的影响下，胡适、梁启超、马寅初等都写文章宣传她的观点。

3、从优生学到种族主义

在美国，优生学得到了石油大亨洛克菲勒家族的支持。1926年亨利·奥斯本创立了美国优生学会，洛克菲勒三世和弗雷德里克·奥斯本后成为优生学新旗手。亨利在1932年第三届国际优生学大会上致辞：“优生学是众所周知的普适价值，即优等人生存下来，劣等人被消灭”，并在《科学》杂志得以发表。他们认为他们自己应该多生孩子，而发展中国家不应该多生孩子，而希特勒则称美国优生学会关于种族的书是他的圣经。

4、从优生学到人口学

19世纪30年代美国大萧条给优生学带来巨大打击。因为大萧条前很多中上层人士以前以经济标准来判断人口优劣。大萧条后，美国自己也陷入失业和贫困，是否也被认为是劣等人？伴随这纳粹毒气室曝光，优生学臭名昭著。但美国的奥斯本家族和洛克菲勒家族对优生学恋恋不忘，而在欧洲大陆失败，使其转向人口学发展。在他的游说下，普林斯顿大学设立人口所，诺特斯坦任所长。优生学开始披上人道主义、科学的外衣后，变成了人口学，而这根本目的是为了控制发展中国家的人口。

5、二战后，美国“少生快富”策略

美国在二战期间就着手设计战后世界格局，诺特斯坦在秘密报告中指出，让穷国“少生快富”符合美国利益即便于美国获取穷国的自然资源，防止穷国因贫困和动荡而倒向苏联，防止穷国因人口增长而崛起而对美国不利。故1948年诺特斯坦和洛克菲勒基金人员在东亚和东南亚调研三个月，并建议中国、韩国等国控制人口，给美国占领的日本制订了控制人口政策，同时韩国、台湾也于1960年代也制定了控制人口政策。

6、“日”薄西山的人口因素

日本在明治维新后，国家鼓励生育，出生人口不断增加，其劳动力和国力也不断增加，其GDP全球比例从1960年的3%增加到1990年的18%。但1949年美国给日本制订了计划生育政策以后，日本的生育率急剧下降，其出生率、劳动力和国力也不断下降。

7、控制人口的全球思潮兴起

二战之后，发达国家经济增长不错，但其资源主要依赖进口。而当时一方面发展中国家人口增长很快且发达国家认为石油只能用20年了。欧美国家担心资源的枯竭会导致其生活水平的下降，故1968年的《人口爆炸》和1972年的《增长的极限》掀起了全球控制人口的思潮，在这种背景下，中国在1973年开始实行计划生育政策。

1972年洛克菲勒三世将减少全球人口报告递交给总统，而1973年发生了第一次石油危机，石油危机之前，欧美的经济发展得相当不错，而在这之后经济为负增长，他们感到十分恐慌，石油价格的稍微提高竟能对生活水平造成如此大的影响。故美国在1974年向联合国提交人口控制计划，但受到抵制。在1974年基辛格起草《国家安全研究备忘录第200号》，他认为发展中国家人口增加会导致社会不稳定从而其资源出口下降，资源价格上升，反美的年轻人口增加，这些国家将会崛起为强国。由此美国开始采取措施去说服发展中国家领导人认识到“人多”是贫穷原因，帮助发展中国家培训人口学家和官员，破坏生育文化，美国将政府援助作为“国家权力工具”，利用联合国人口基金来实施自己的计划。

（二）中国实行计划生育政策

1、中国计划生育政策的国际背景

1971年，基辛格访华打开中国大门，但他并没有建议中国领导人实行计划生育。但在1972年到1986年间，联合国人口基金主任萨拉斯8次访华，每次均建议中国实行计划生育政策。中国在1979年刚刚实行改革开放，外汇储备非常少，1950年到1980年平均外汇储备仅1.47亿美元，而此时美国资助中国5000万美元，中国利用这笔钱建立了各个省的计划生育委员会和人口所（包括北京大学等等大学的人口所），并且培养中国的高中教师，在中国宣传“人口是负担”

这一观念。

1978年,中国军事科学家宋健到欧洲开会,有人给他提供了人口控制论资料,回国后其预测中国人口将在2050年达到40亿,对此国家领导人极为恐惧。邓小平表示如不实行计划生育,2000年人口将达15亿,在这个大背景下,中国实行计划生育政策。

2、中国没必要实行计划生育政策

人口学专家认为,如果不是计划生育,中国人口将达到40亿,届时温饱将成为大问题。邓小平相信,如果不实行计划生育,中国人口到2000年会达到15亿,这个数字非常恐怖。所以在这种背景下,中国开始实行“一胎化”政策。而事实上,中国根本没有必要实行计划生育政策。因为随着经济的发展,文化水平的提高,中国的生育率会自然下降。比如说,60年代,中国平均每个家庭生育六个孩子。当时的台湾、韩国家庭也是平均生育六个孩子,泰国、伊朗、印度也一样。但是随着经济的发展,台湾平均每个家庭生育0.9个孩子,泰国目前是1.6个孩子,而印度比中国落后十多年,目前是平均生育2.2个孩子。

因此假如中国没有计划生育,我们的人口也不会达到40亿。如果中国在1980不实行“一胎化”政策,而是彻底停止计划生育,那么我们的人口也只能达到16亿,而不可能达到专家所说的40亿,但我们的人口结构将会比现在更加合理。2000年人口将只有13.6亿,而非邓小平所言15亿。我们的人口普查结果显示,2010年我们的人口是13.4亿,但如果不实行计划生育,我们的人口将是13.7亿。即1980年以来的计划生育,我国少生了1.3亿,共超生了2.2亿人口。

3、中国不合理的人口结构

现在中国的人口结构是一种纺锤形的人口结构,纺锤形的人口机构会导致社会不稳定,社会的不稳定将导致维稳的成本很高。按此发展,到2050年中国的人口结构将是一种高度的不稳定结构。到时候我国将有4亿老人老无所养,有4千万光棍,有上千万失独家庭。而人口结构不稳定,必然将导致我国经济结构、社会结构和政治结构都不稳定。

(三) 今后在世界舞台上对弈的印度和美国

联合国人口基金也曾试图控制印度人口,因为印度也是人口大国。1974年—1979年联合国人口基金资助印度4000万美元,1976年印度也开始实行计划生育,但是实行一年以后,遭到了选民的激烈反对,1977年便黯然下台。因此,印度没有实行计划生育政策,其人口结构、经济结构、社会结构都比较合理。

因此印度现在是一种稳定的人口结构,美国也是稳定的人口结构。到2050年,印度也是稳定结构,美国也是稳定结构。而假如中国不实行计划生育的话,

也将是稳定结构。虽然印度现在比中国落后十多年，但是其人口结构稳定，虽然小问题不断，但不会有大问题，维稳成本小于中国。因此今后在世界舞台上对弈的将是美国和印度。虽然印度现在比中国落后十多年，印度 2012 年的 GDP 相当于中国 2002 年的水平，但是印度从 2003 年以来经济保持 8% 的高增长率，所以印度将会很快超过中国，并且将会取代美国，成为世界第一大国。

三、要是中国人口降到 7 亿、5 亿

（一）要是中国人口降到 7 亿、5 亿

中国很多人羡慕美国仅有两三亿人口，提倡将中国人口下降到三四亿。甚至有人提议说，一胎化政策能把人口减到 7 亿，那能否每隔几年就不生孩子，把要生的孩子全部打掉。在 1991 年，山东冠县实行 100 胎政策，100 胎以外的孩子全部打掉，当时的社会对人口膨胀非常恐惧。学部委员程恩富认为，我们应全部一胎，奖励无胎，将人口减到 5 亿，才能在百年内赶上发达国家。

2010 年中国人口总数是 13.4 亿，27 岁以下的是 5 亿，37 岁以下的是 7 亿。即便 2010 年以后 1 个孩子都不生，要到 2053 年人口才会降到 7 亿，到 2064 年以后才会降到 5 亿，到 2075 年，中国人口才能下降到 3 亿。但那时候已经没有 58 岁以下的人口了，妇女都没有生育能力了，这个民族将会灭亡。联合国低方案预测中国应在 2081 年人口降到 7 亿，在本世纪末降到 5 亿。这是比较乐观的，因为它认为中国到 2010 年生育率有 1.64，但是人口普查显示，2010 年我国生育率只有 1.18，因此我国人口下降到 7 亿和 5 亿的时间将远远比联合国预测的要早。按联合国的预测，2010 年，我们是九个劳动力赡养一个老人，到 2081 年人口下降到 7 亿的时候，则是一个劳动力赡养一个老人。到那时中位年龄是 59 岁，有一半的人是 60 岁以上，整个社会是白发苍苍，怎么可能在百年内达到发达国家水平？

（二）人口数量下降的后果

1、人口数量下降将导致城市拥挤

人口下降对大城市也不一定有好处。因为人口密度和规模优势，会导致机会多，人口涌入，一个例子即是俄罗斯人口负增长导致莫斯科更加拥挤。俄罗斯地广人稀，从 1992 年全国人口就开始负增长，中小城市开始消亡，只有莫斯科和圣彼得堡还有些活力，人口比较集中。莫斯科人口在 1989 年是不到 900 万，到 2010 年官方认为是 1169 万，但是一些学者认为是 1300 万—1700 万。俄罗斯人均住房只有 22 平方，并且房价是全球最高的，交通拥堵是全球第三的，虽然它的人口变少，但是大城市却更加拥挤。同样的，当中国人口减一半时，北京上海将更加拥挤，中国目前的县城缺乏活力，人口往地级、省会城市比如温州、杭州聚集。如果人口出现负增长，那么温州、杭州也将缺乏活力，而北京、上海、

广州将会更加拥挤。

2、拥挤的城市和凋敝的农村

美国芝加哥、费城比较空旷，绿化较好，大约是4000人每平方公里，而中国比较拥挤，规划是1万人每平方公里，北京上海市1.5万人每平方公里，是芝加哥的三四倍，这就导致中国城市交通拥挤、高房价、环境污染，社会质量弱化。

而到2013年，我国城市化率是52%，即一半以上人口是在城市。6.5亿的城市人口生活在6万多平方公里的土地，只占0.7%的国土面积，5%的耕地面积。但是目前为止我们抛荒的耕地面积已经超过2亿亩了，并且每年还抛荒3000万亩，而另一方面我们当年实行计划生育的目的，和现在限制城市用地的逻辑都是一样的，都是在保护耕地。

全球耕地分布是不均匀的，美国、加拿大、前苏联、大洋洲、南美洲只占全球15.4%的人口，却拥有41.5%的耕地，虽然在耕地面积上比上不足，但中国很多地方可以种两季，因此我们的人均耕地面积只有印度的68%，但是人均粮食产量却是印度的1.56倍。虽然我们现在的粮食亩产比印度好，但是与发达国家还有差距。如果我们的粮食产量要增加到法国和韩国的水平，那么我们的粮食产量还要增加30%。如果我们要达到荷兰和比利时的水平，我们的粮食产量还要增加40%。总体而言，就我们现有的耕地面积，养活20亿人口是没问题的。

3、中国城市环境的恶化

中国目前的环境污染是和中国的发展阶段有关系的。英国在1885年时环境污染比中国还严重，美国在1920年时单位GDP能耗是中国2010年的2倍。后来通过清洁燃料、立法、控制排放物等措施得到改善。伦敦曾经是雾都，工业排放严重，但是通过治理，现在空气显著优于1585年。另外，中国环境污染的原因还有中国数亿人口涌入城市，城市生态建设滞后。城市对土地容积率限制严格，这导致单位面积污染上升，并且中国现在是世界工厂，出口的是高污染的工业产品，换取的是低污染的产品，发达国家通过国际贸易将污染转嫁到中国。但是我们的未来会更好，一方面我们在走发达国家的老路，能耗将不断下降，另一方面，新能源正在使用，太阳能等将取代化石能源。所以说，人会污染环境，那是过去时，人也能改善环境，这是将来时。

四、人口危机全面爆发

由于时间的滞后性，计划生育的后果开始慢慢体现出来。1980年时人口学家认为不会出现光棍危机，老年化最快也得在2020年以后，能做到老有所养，不必担心劳动力不足，有利于缓解就业压力。但是现在看来，当年的预测全部落空：

1、学校生源不断减少

中国的小学生源在1998年开始减少,初中生源在2003年开始减少,高中生源在2006年开始减少,大学生源在2009年开始减少。到2020年,高校生源将会比2008年下降46%,大量高校可能会破产。

2、劳动力不断减少

中国在2003年之前,劳动力丰富,当时出现的现象是“民工潮”,但是在2003年以后,出现了“民工荒”的现象。人口学家认为中国作为第一人口大国,不会出现劳动力短缺,这只是短期性结构性的。当时我就预测,这种劳动力短缺是长期性的。因为中国年轻劳动力下降必然导致民工荒,现在证明我的预测是正确的。2012年20—39岁的劳动力比2002年只减少5%,对经济影响已经很大。2032年比2002年减少三分之一,这将会对经济产生巨大的冲击。并且在中国15岁到64岁劳动力下降的同时,其结构也在不断老化。如果将15岁到64岁的劳动力分为两个阶段,一个是15岁到39岁的年轻阶段,一个是40岁到64岁的老年阶段,当老年阶段人口大于年轻阶段人口时,经济会出现衰退。发达国家即是在这个拐点时出现衰退,而中国将在2016年出现拐点,届时很有可能出现危机。并且中国劳动力的老化速度要远远快于发达国家。

3、男性兵源出现负增长

中国17—20岁的男性兵源在20年内下降40%。由于兵源下降,中国不得不修改兵役法。2011年新兵役法规定入伍年龄从18岁改为17岁,也放宽了上限年龄。人口减少的同时,结构也改变了。2005年出生人口中,64%的是独生子女,以前在战争中牺牲几万人对社会没有太大冲击,而现在在战争中稍有牺牲,就会引起在全国的反战情绪,印度目前出生人口是中国的2倍,今后印度的兵源和综合国力将会远远超过中国。

4、人口高利贷

“人口红利”的概念是蔡昉从国外引进的概念,他认为中国计划生育政策降低了总抚养比。《国家人口发展战略报告》也认为计划生育降低了生育率,为经济增长创造了40年左右的“人口红利”期。抚养比是指非劳动年龄人口数和劳动人口数的比例,非劳动人口包括儿童和老人,总抚养比包括老年抚养比和儿童抚养比。老年抚养比和儿童抚养比对经济的作用是相反的,把这两个概念混为一谈,作为“人口红利”,这是对决策的误导。儿童抚养比和经济的增长是正相关关系的,即儿童抚养比越高,今后的经济增长率越高。老年抚养比对经济是起阻碍作用的,老年抚养比越高,经济增长速度是越低的。这说明儿童抚养比是人口投资,老年抚养比是人口债务。比如日本,儿童抚养比下降,必然导致劳动力补充不够,必然导致老年抚养比提高,所以这是一种人口的高利贷,日本在1994年、欧洲在2008年总抚养比回升,出现经济问题,因此总抚养比止跌回升会导

致经济衰退。中国的计划生育政策导致儿童抚养比即人口投资下降，必然导致中国的老年抚养比提高，也导致中国的总抚养比以前一直下降，在2012年开始回升，这说明我国的经济会像日本1994年和欧洲的2008年一样出现一些危机。

5、购房年龄人口开始负增长

中国目前房地产市场很火。一方面是因为城市化，我国城市化率从2000年的36%增加到现在的52%；另一方面是购房年龄不断增加，在北京平均购房年龄是27岁，我们把25岁到29岁作为购房人口的话，购房人口是在不断增加的。而到2016年，购房人口将会下降，并且城市化大于60%以后速度将会放缓，那么到时房地产市场将会面临挑战。

6、就业压力不断增加

计划生育的目的是为了缓解就业压力，但是有人口才会有需求，有需求才会有消费，有消费才会有生产，有生产才会有就业机会。人口减少，需求会减少，就业机会也会减少，所以好的国家一般是两个人的消费提供一个就业机会，但中国13亿人口（8亿劳动力）按照50%的比例只能提供6.5亿就业机会，也就是内需市场有额外的过剩1.5亿劳动力。目前中国经济的核心问题是内需不足，很多人认为这是因为收入水平太低，消费不够，但最主要的原因还是消费人次的不足，需要依靠外国来解决过剩劳动力的就业。如果没有国际市场，内需是肯定不能满足需求，所以说中国必须发展外来经济，而印度就可以依靠内部市场满足内需不需发展外来经济，中国每个家庭只有一个孩子，导致消费萎缩下降，并且全世界的妇女劳动参与率是很低的，平均水平是50%，但中国由于每个家庭只有一个孩子，中国妇女劳动参与率为68%，压力大且自杀率高，中国是唯一一个女性自杀率高于男性的国家。

7、光棍危机全面爆发

人口男女结构在正常情况下是105个男孩比100个女孩，在中国男女结构比例失常，是120个男孩比100个女孩。最好的情况是24-28岁男人和22-26岁女人比例正好，但现在实际情况是剩男剩女的出现。中国有要生儿子的落后思想，但在80年代开始在山西翼城、甘肃酒泉、河北承德、湖北恩施等800多万人口地区试点二胎，那人们就没有必要选择性别。美国盖洛普1941-2011年共10次调查，假如只有一个孩子，选择男、女孩的比例，30岁以下的生育主体有54%想要男孩，27%想要女孩；18-49岁男人54%想要男孩，19%想要女孩；18-49岁女人36%想要男孩，35%想要女孩。

8、人口出现负增长，养老问题凸显

2012年开始，育龄妇女开始减少，也就意味着中国的出生人口也会减少。而死亡人口在逐年增加，二者作用就会出现人口的负增长。在1987年我国每年

增加1800万人口,而现在继续2010年1.18的生育率,到2017年人口开始负增长,到2100年只有4.6亿人,到2200年只剩6800万人。如果继续现在的政策,那么只需要100年,人口就会下降到几千万,到那时候就会老龄化现象更加严重。

1975年以后,我们有2.2亿家庭中只有一个孩子。有人说,中国式的养老现在孩子靠不上,但是可以靠社保,但是现在社保也不能全靠政府。美国政府谈到社保的时候说,“2018年,社保将会出现入不敷出的情况。自那以后,社保缺口将逐年递增。到2042年,整个社保系统将被消耗殆尽,全面破产。”但是美国生育率还在2.1左右,养老制度是世界最完善的,尽管退休年龄在一再延迟,并鼓励推迟退休,但社保仍然危机重重。并且中国是未富先老,1996年到2010年平均生育率只有1.4,不可能建立起美国这样的社保制度,因此中国的养老很大程度上还是要靠孩子养。到2013年我国60岁以上人口是2亿,65岁以上老人是1.3亿,到2037年,60岁以上老人会超过4亿,65岁以上老人会超过3亿,城市只有4000万老人享受社保。所以说现在的小孩将会有无比幸福的童年,无比辛苦的中年和无比凄惨的老年。

妇女是计划生育的最大受害者,多子多福实际上是对女人来说的,女人前半辈子是随夫,后半辈子是随子。女人要多活几年,只能靠孩子来照顾,所以要停止计划生育。年轻人要“生产自救”,孩子越多,边际成本越低。美国农业部2010年资料说养1个孩子成本是100;2个孩子成本是160,3个孩子成本是187;3个孩子对社会和家庭的回报却是1个孩子的3倍。中国用养三个孩子的成本只养一个孩子,生育的回报率是全世界最低的。并且中国目前很多经济政策都是围绕独生子女政策,导致民生压力大,计划生育不但娇惯了孩子,更惯坏了政府。

五、敢问路在何方——停止计划生育

1、人口控制亟须转变成人口发展

根据人口普查数据显示,2000年我国的生育率是1.22,到2011年下降至1.04,100个孩子,其中47个来自独生子女家庭,32个来自两孩家庭,21个来自三孩家庭,生育率为1.25。人口变化是有规律的,社会越发达,生育率越低。联合国反映社会发展水平的综合指标HDI,显示社会越发达,生育率就会越低,据HDI推断,停止计划生育,中国生育率只能在1.7左右;并且教育水平越高,生育率越低;人均GDP越高,生育率也越低。所以综合判断,停止计划生育,如无补偿性出生,中国生育率只能达1.7,今后还将沿韩国、台湾老路下降。我们要从人口的控制转变成人口发展。

2、美国出生高峰的积极作用

美国出生的高峰对经济上曾经出现了很大的作用。美国在出生高峰时,20世纪60、70年代带动玩具、卡通、流行音乐产业发展;1980年代结婚活跃期,

带动了房地产、汽车业产业发展；1990年代，步入消费黄金期，带动个人电脑和互联网发展。经济学家皮尔泽也说过，“婴儿潮虽只占现美国28%的人口，但占50%的经济，创造了最大股市涨幅、房屋需求、国际航空、个人计算机、电脑网络和运动休闲工具的需求。”同时美苏的出生率也影响了苏联的解体。苏、美的人口、GDP比例都以1990年为转折点，快速下降，这导致苏联解体。

3、不要过高期望城镇化

当城市化率达到52%时，日本是在1949年、台湾是在1968年、韩国是在1977年。此后30年间，GDP年均增长8.2%、8.4%、6.6%。当时日、台、韩中位年龄只有20-22岁。在此后30年间，15-64岁劳动力增加60%、100%、60%。中国2012年城市化为52%，但中位年龄已36岁了，15-64岁人口在2014年开始负增长，所以难以重现日、台、韩那种经济奇迹。

4、发展经济，“城动力”不如“孩动力”

停止计划生育后的生育高峰是超级内需，是驱动经济的“孩动力”航空母舰，这可以带动一个庞大产业链，比如说，孕妇用品、婴儿用品、幼教用品，到房地产、汽车几乎所有方面。对内需的拉动作用远远比房地产和汽车要大。最重要的是，这种拉动作用是可持续的。就算中国停止计划生育，人数也很难超过14亿。但实行计划生育，中国人口占全球比例在不断下降，出生人口只占全球11%左右，我们的综合国力、国际竞争力也会下降，我们代表的不仅仅是个民族、种族，我们代表的是一种文明，而要把这种文明延续下去，就需要人口“使中华民族更加坚强有力地自立于世界民族之林”。

5、快刀斩乱麻——果断停止计划生育

目前中国的人口政策就缺乏拐点，中国应该出台新的政策了。停止计划生育在政治上非常安全：一方面，既不会出现难以承受的补偿性出生高峰，今后生育率将远低于更替水平；另一方面，需鼓励生育，行政成本远低于各种二胎方案。所以停止计划生育是一举多得的人口政策。

作者简介：易富贤，《大国空巢》作者。1988-1999年在中南大学湘雅医学院学习，获临床医学学士、药理学硕士、药理学博士学位。1999-2002年在美国明尼苏达大学、威斯康星医学院做博士后。2002年起为威斯康星大学妇产科Scientist。美华学社创社会员，旅美科协会员，北京大军经济观察研究中心特约研究员，中国改革发展研究院中国改革论坛网络专家。

整理：叶文娟 张宋莉

注：

一、本文系2013年5月13日易富贤研究员应邀赴浙江省人才研究院讲座的录音整理，版权属于易富贤研究员，特此申明。

二、如需引用此文的观点，请联系威斯康星大学易富贤研究员。

为什么要长期坚持计划生育基本国策

翟振武

（中国人民大学社会与人口学院院长）

【来源：《中国党政干部论坛》2013年5月】

摘要：在人口多、底子薄、人均资源相对不足、环境容量相对有限的基本国情没有根本改变之前，还必须长期坚持计划生育的基本国策。

计划生育基本国策实行30多年来取得了举世瞩目的成就，全国共少生4亿多人，为改革开放和经济社会发展创造了人口抚养负担轻、社会储蓄率高的人口红利期，缓解了人口快速增长对资源环境的巨大压力，为保障和改善民生、增进家庭福利作出了重要贡献。目前，我国城乡妇女平均总和生育率已经降到1.6左右（即每个妇女平均生育1.6个孩子），低于人口更替水平2.1，人口增长的速度也大大减慢。按照这样的发展趋势，预计到2030年左右我国人口将实现零增长，即人口的出生率与死亡率相等，人口增长率为零。在这样的背景下，是否还需要继续坚持计划生育的基本国策成为舆论热点，有人担忧我国未来会遭遇低生育率危机导致老龄化以及劳动力短缺等问题。

中国内地目前人口总量13.4亿，占世界人口的1/5。虽然人口增长速度减缓，但受人口增长惯性的影响，我国每年新出生人口仍达1600万左右，预计未来20年总人口还将再增加1亿人。目前我国人均淡水量仅相当于世界平均水平的28%、耕地仅相当于世界平均水平的40%。未来相当长一段时期内，我国的基本国情不会根本改变，庞大人口规模对经济社会发展压力沉重的局面不会根本改变，人口与资源环境关系持续紧张的状况不会根本改变，这决定了我们必须长期坚持计划生育基本国策。

美国目前人口只有3亿多人，但这并没影响美国发展成世界上人均生活水平高、综合实力最强大的国家。人口素质而不是人口数量才是现代国家竞争力的

核心。中国目前劳动力人口(9.3亿)超过所有发达国家劳动力人口的总和(7.7亿),而发达国家创造的产值却是中国创造产值的5倍之多。中国劳动力短缺的主要原因是劳动生产率低,劳动密集型产业比重大。解决未来劳动力短缺问题主要要靠提高劳动生产率,而不是靠放弃计划生育国策多生孩子。

在人口增长率减缓的形势下依然要坚持计划生育基本国策的另一个重要原因是,中国目前所达到的低生育水平并不完全是经济社会发展的自然结果,而主要是实施计划生育政策的结果。一旦放弃计划生育政策,中国的生育率肯定会出现比较大幅度的反弹。除一些大城市外,中国目前还不会出现某些发达国家那样人们普遍不愿意生孩子、生育率落到极低水平的局面。

坚持计划生育基本国策是指坚持调控人口数量、提高人口素质的方向和原则,它与具体计划生育政策的完善和调整并不矛盾。计划生育政策从开始实施,就一直在与时俱进地不断调整和完善。如取消对生育一胎的准生审批,允许双方都是独生子女的夫妇生育二胎,部分省份取消一二胎之间生育间隔时间的限制,允许再婚夫妇生育二胎或三胎等。这些调整和完善在任何意义上都不意味着放弃计划生育政策。

中国是世界第一人口大国,巨大的人口规模及增长,始终是我们 在社会主义初级阶段长期面临的重大问题。在人口多、底子薄、人均资源相对不足、环境容量相对有限的基本国情没有根本改变之前,还必须长期坚持计划生育的基本国策。

生育率下降与计划生育政策的作用 ——对我国实行计划生育政策的认识与思考

王桂新

(复旦大学人口研究所所长、城市与区域研究中心主任,教授、博导)

【来源:《人民论坛》2012年7月】

摘要:以生育率下降为核心的人口转变是人口变动与发展的必然趋势。发达国家的经验显示,经济社会发展可以自然引致生育率下降和人口转变;我国的实践说明,在低发达水平条件下通过实施计划生育政策也可以实现人口转变,但需要付出高昂的经济政治成本,并造成“未富先老”等严重的人口社会经济问题。

对我国计划生育政策的实施,应该从深层次上进行反思;对当时承诺只用于“一代人”、已达到预期目的、并造成严重后果的计划生育政策,必须尽快做出调整。

关键词: 生育率; 人口转变; 计划生育政策; 少子老龄化; 未富先老

近些年来,我国人口普查等相关人口数据,显示我国总和生育率迅速下降,少子老龄化快速发展,由此引发了关于我国现行计划生育政策是否需要调整的论争以及对我国计划生育政策本身的深层次反思。现在如果要问:新中国成立以来我国哪一项政策贯彻施的时间最长?哪一项政策涉及人群的范围最广?哪一项政策最受重视并被上升到基本国策的高度?人们一定会毫不犹豫地回答是计划生育政策。的确,从1950年代末期开始在上海等一些大城市宣传计划生育,至今已经半个多世纪;从1971年国务院转批《关于做好计划生育工作的报告》并把控制人口增长纳入国民经济发展计划,已经40多年;即使从1982年把计划生育政策确定为基本国策,也已经30年!而且,“十二五”期间也明确提出我国仍将坚持现行计划生育政策,继续维持“低生育率水平”。尽管如此,在经济社会发生重大转型、少子老龄化等人口矛盾日将严峻的新形势下,重新审视和评估这项作为基本国策、实施时间如此之长且事关中华民族生存与发展的计划生育政策仍是非常必要的。这可能涉及一些较为敏感的问题,本人仍不揣冒昧,斗胆谈谈自己对此的几点认识和思考。

一、经济社会发展与生育率下降:发达国家的事实

生育率下降与人口转变是人口发展过程的一种重要现象。所谓人口转变,乃指人口由传统社会高出生、高死亡、低增长状态,经历高出生、低死亡、高增长状态之后,向现代社会低出生、低死亡、低增长状态的转变过程。人口转变由死亡转变和生育转变组成。其中,生育转变,即生育率的下降是人口转变的核心,在人口转变过程中发挥着主导性作用。

人口转变率先发生在发达国家。在第二次世界大战之前,人口转变还只局限于欧洲地区。作为人口转变核心的生育转变,首先发生于西欧的法国,然后依次出现在西北欧、澳州、北美、东南欧等地区。大致到1930年代中期,欧美地区(或文化圈)的大部分发达国家已经基本完成了人口由高出生率向低出生率的转变。此后,人口转变又进一步向日本、韩国、新加坡及港台等东亚国家或地区扩散,并先后在这些国家或地区逐次实现。如东亚的日本、韩国、新加坡、台湾、香港等国家或地区,在2003年总和生育率都已下降到1.3以下,香港的总和生育率甚至已下降到小于1(图1)。发达国家或地区甚至一些发展中国家(如我国)先后实现人口转变,影响世界人口增长速度逐步转缓,显示人口转变乃人口发展的一般规律。

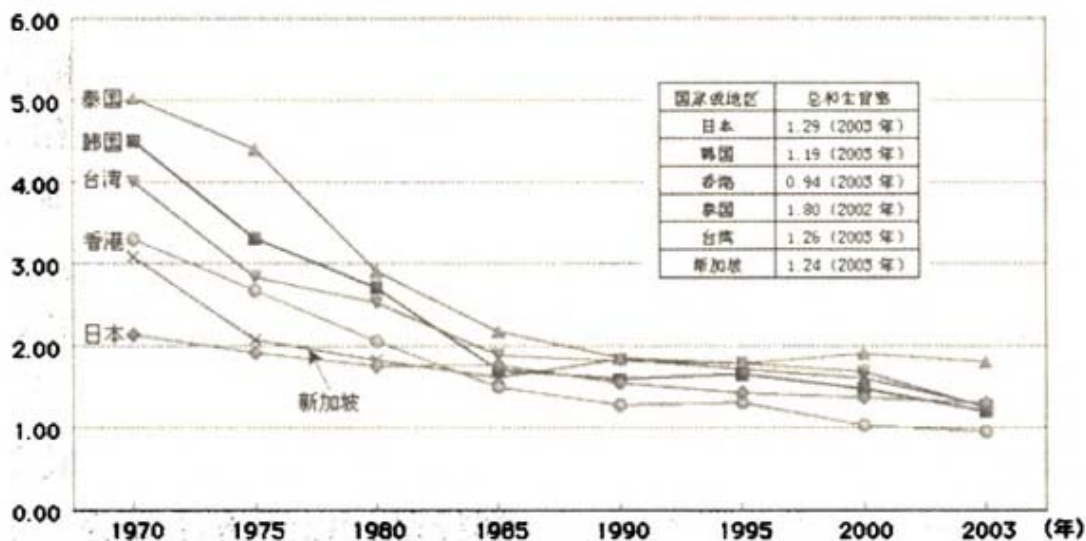


图1 亚洲一些国家或地区总和生育率的变化

为什么会发生人口转变特别是生育转变？学者们对此进行了深入系统的研究，做出了多角度的分析和解释。如芝加哥学派认为，产业革命带来经济发展和收入水平的提高，使养育子女的相对成本上升，为了保证子女质量只能减少生育子女数，由此带来生育率的下降；新家政学把妇女的生育行为与劳动力市场联系起来，妇女为了参与就业竞争而减少生育。特别是卡尔德研究指出，女性教育和地位的提高，有利于减少生育子女数。而且妇女受教育年数越多，生育子女数越少；现代化理论亦认为，是现代化带来了生育水平的下降。因为工业化、城市化、教育水平的提高、家庭变化、价值观的变化等整体的现代化，形成了减少生育的动机，进而带来出生率的下降，促进人口转变的实现。尽管还有其他解释，但主流观点基本上都是认为，以生育转变为核心的人口转变与经济社会发展密切相关，是经济社会的发展促进了生育率的下降和人口转变的实现。欧美和澳大利亚等发达国家生育率的下降和人口转变的实现是如此，日本、韩国、新加坡及港台等东亚国家或地区生育率的下降和人口转变的实现也是这样。因此可以说，经济社会发展促进人口转变也是世界各国人口与经济社会发展的共同性规律。

二、生育率下降与计划生育政策的作用：我国的实践

现在想来有些遗憾。因为新中国成立以来，我国并没有像日本、韩国等东亚国家那样坚持以经济建设为中心推动国家发展，而是一贯坚持政治挂帅，政治运动、阶级斗争持续不断。改革开放以来，我国在改革和探索中加快了经济发展，经过30多年的高速增长，虽然已发展成为第二大经济体，并跨入中上收入水平国家行列，但总体上还仍然是一个发展中国家，与欧美、日本等发达国家相比还存在很大差距。

由于我国还是一个发展中国家,根据发达国家与发展中国家的经验,我国目前经济社会发展水平之下的人口发展还不应该完成人口转变。但事实上我国却早已完成人口转变,目前总和生育率已下降到1.5左右、几乎与日本总和生育率相近的低水平。显然,我国生育率的下降和人口转变的实现,还受其他因素的影响。我国的实践已经说明,人口转变并非仅如欧美、日本等发达国家经验所看到的那样单纯表现为经济高度发展的产物,实施有效的计划生育及人口出生控制政策,即使在低发展水平条件下也可以发生和实现生育率下降和人口转变。

回顾我国实行计划生育政策的历史,我国从1950年代末期即开始在上海等一些大城市宣传计划生育,1960年代开始提倡计划生育。在这一阶段,我国对计划生育还只是宣传和提倡,尚未作为国家政策实施,所以到1970年我国总和生育率还高达5.8。自此以后开始全面实行“晚(婚)、稀(生育间隔)、少(子女数)”的计划生育政策,加之推广普及避孕节育药具和技术,由此造成总和生育率迅速下降,到1979年已下降到2.75。在这10年期间,经济发展基本上还是延续文化大革命以来的停滞不前态势,所以在此期间我国生育率的显著下降主要是由于实行计划生育政策的结果,因此,这一时期也被称为计划生育政策发挥作用的“黄金十年”。

1980年以来,除少数民族地区,我国开始实行严厉的“一胎化”计划生育政策。1982年9月,党的十二大进一步把实行计划生育确定为基本国策,并在两个月后写入新修改的《宪法》。2000年开始,“一胎化”政策有所缓和,如在上海等一些地区开始实行“双独生二胎”(即两人都是独生子女的男女结婚可以生育二胎)和农村户籍人口结婚后第一胎为女孩的可生二胎等生育政策。根据2010年人口普查,我国总和生育率已下降到1.3左右,考虑到该普查的漏报并综合各种数据测算,目前大概应该在1.5左右。即在此30年间,我国总和生育率由1979年的2.75下降到1.5左右,又几乎实现了一次半减下降。改革开放以来,我国经济实现了快速增长,已发展成为第二大经济体,并跨入中上收入水平国家行列。一般而言,此间经济社会的快速发展及其所带来的生育观念的变化,应该对生育率的半减下降具有一定牵引作用。但毫无疑问,此间实行的严厉的“一胎化”政策及目前仍在坚持实施的计划生育政策,对生育率的半减下降也同样具有重要影响。也就是说,1980年以来我国总和生育率的半减下降,是经济社会快速发展与严厉实行计划生育政策共同作用的结果。

三、两个假设:沉痛的教训和反思

在思考怎样审视和评估我国的计划生育政策时,发达国家生育率下降和人口转变经验的启示,使我突然想起著名学者胡适先生说过的一句话,即做科学研究要“大胆假设、小心求证”。胡适先生的这句话,体现了他提倡的一种假设无

禁区、求证无禁区的科学探索精神。我们现在重新审视和评估计划生育这项被作为基本国策、实施时间如此之长且事关中华民族生存与发展的政策，也完全可以根椐“大胆假设、小心求证”的科学方法论。基于这一认识，我们不妨先尝试“大胆假设”以下两个问题。

假设 I 新中国一成立，我们就像日本、韩国那样坚持以经济建设为中心推动国家发展，那么现在我们将成为发达国家。日本作为二战的战败国，发展起点和我国差不多，而且他们自然条件还远不如我国，但他们一开始就实行市场经济，坚持以经济建设为中心推动国家发展，其结果只经过 20 多年经济的高速增长就跨入了发达国家的行列。韩国也基本遵循了日本的发展轨迹实现了经济起飞。但我们却没有能够走日本、韩国的发展之路。新中国一成立，我们就提出坚持政治挂帅，以阶级斗争为刚，政治运动、阶级斗争持续不断，极大地破坏了我国的生产力，特别是文化大革命，几乎把我国国民经济破坏到崩溃的边缘。1970 年代末改革开放以来，我国开始向市场经济转变，坚持以经济建设为中心，这样经过 30 多年经济的快速增长，现在已发展成为世界第二大经济体，并跨入中上收入水平国家行列。新中国成立已经 60 余年，试想如果前 30 年也和后 30 年一样有条件实行市场经济，坚持以经济建设为中心，现在我国发展将成为发达国家，恐怕无人会怀疑。

假设 II 如果新中国一成立，我们就像日本、韩国那样坚持以经济建设为中心推动国家发展，成为发达国家，那么即使不实行计划生育政策，总和生育率也将会和日本、韩国那样自然下降到目前的低水平。日本、韩国与我国“一衣带水”，隔海相望，而且同属儒教文化圈。他们虽然没有像我们这样大力推行计划生育政策，但伴随其经济社会的发展，都已比我国率先实现了人口转变，目前其总和生育已分别下降到 1.3 和 1.2 左右的低水平，甚至已成为世界上总和生育率最低的两个国家。我国港台地区也与日本、韩国一样，没有实施计划生育政策，但其经济的快速发展也同样有效地带动了生育率的下降和人口转变的实现。由于我国与日本、韩国的地理临近性和文化同源性，试想如果新中国一成立，我们也像他们那样坚持以经济建设为中心推动国家发展，成为发达国家，那么不难推知，我国即使不实行计划生育政策，总和生育率也将会和日本、韩国以及我国港台地区一样自然下降到目前甚至更低的水平。

本来，这两个假设是不应该存在的，我国经过 60 余年的建设和发展完全有机会成为发达国家。单靠经济社会的发展，不需实行计划生育政策，也会自然而然地带来生育率的下降和人口转变的实现。但是我们没有把握住这个机会。为了减缓人口相对于经济的过快增长，缓解人口与就业、人口与资源环境的矛盾，我国政府不得不强力推行计划生育政策，控制人口过快增长。可以说，新中国成立

以来道路选择的教训是沉痛的，后果是极其严重的。首先，我们无可挽回地失去了发展经济、成为发达国家的机会；其次，不得已情况下强力推行计划生育政策，又付出了本来不需要付出的巨大的人力、物力、财力和高昂的政治成本；第三，强力推行计划生育政策，人为地改变了生育率下降和人口转变的自然过程，加速了少子老龄化的发展，直接造成了“未富先老”及未来劳动力供给不足、社会抚养负担加重等严峻的人口社会经济问题。如此“三重”重大损失，怎不令人扼腕痛惜，怎不值得我们深刻反思？！

四、几点结论和讨论

1. 欧美、日本等发达国家的经验显示，经济社会的发展可以带来人们婚育观念的变化，进而促进生育水平的下降和人口转变的实现；我国的实践又说明，人口转变并非单纯表现为经济高度发展的产物，在严厉的计划生育政策及人口控制条件下，即使在低发展水平条件下也同样可以造成生育水平的下降和人口转变的实现。两者虽然可以带来同样或相似的结果，但作用机制和过程则明显不同。经济社会发展带来的生育水平下降及人口转变的实现，是一种自然的人口发展过程，低发展水平下主要通过实施计划生育政策造成的生育水平下降及人口转变的实现，则是一种超越经济发展阶段、在很大程度上违背人们意愿、被人为扭曲的人口发展过程。因此与前者相比后者需要付出足够的成本或代价。

2. 虽然我们可以根据胡适先生所说做出以上“大胆假设”，但这两个大胆假设是否成立，尚需进行严谨的“小心求证”（或科学论证）。这也是我们学术界同仁面临的艰巨任务。如果通过严谨的科学论证，可以证明这两个假设的成立，即新中国一成立，我们就像日本、韩国那样坚持以经济建设为中心推动国家发展，那么现在我也会成为发达国家，即使不实行计划生育政策，总和生育率也将会和日本、韩国一样自然下降到目前甚至更低的水平。但社会发展的历史不能还原和改变，这样的论证结论，只能说明我国本来也有机会无需付出如此成本、实行计划生育的，但令人遗憾的是我们没有把握好而失去了这一机会。这只能作为以后的经验教训加以借鉴。

3. 计划生育政策的实施，对我国生育水平的下降和人口转变的实现发挥了主要作用。这不仅表现在1970年代总和生育率由5.8下降到2.75的半减变化基本上是由于实施计划生育政策的结果，即使是1980年代以来总和生育率由2.75下降到1.5左右的半减变化，虽然是经济社会发展与实行计划生育政策共同作用的结果，但此间我国经济的快速发展遵循了一条国富民穷的路径，人们的实际收入和生活水平并未能保持与GDP同步的提高，这将在一定程度上弱化经济社会发展对生育率下降及人口转变的牵引作用。所以相对来说，“一胎化”等计划生育政策的实施对此间生育水平的半减变化仍然发挥了重要作用。可以说直到现在，

现行计划生育政策仍然对我国目前的生育水平及人口出生控制发挥着不可忽视的作用。

4. 人口转变的实现，必然带来少子老龄化的发展。经济社会的发展和计划生育政策的实施，都可以促进生育率下降和以生育转变为核心的人口转变的实现，所以二者作用下的人口发展后果都是要带来少子老龄化的发展。经济社会发展带来的人口转变和少子老龄化是一种自然过程，一般都是在经济社会发展达到高度水平时才迎来老龄化社会以致老龄社会，具体表现为“先富后老”。我国生育率下降和人口转变的实现虽然是经济社会发展与实行计划生育政策共同作用的结果，但主要是受实行计划生育政策的影响，而实施计划生育政策的作用，乃超越经济发展阶段，加速少子老龄化的发展，所以由此造成的后果是“未富先老”，即在经济尚未高度发达时就要迎来老龄化社会以致老龄社会。计划生育政策作用造成的少子老龄化的加速趋势及“未富先老”程度，决定于计划生育政策实施的时间长短和严厉程度。

5. 主要由于计划生育政策的长期实施，使我国人口转变超越经济发展阶段而率先实现，成为最早发生和完成人口转变的发展中国家，为发展中国家实现人口转变提供了新的经验。但与此同时，也超越经济发展阶段，加速了我国少子老龄化发展，造成了严重的“未富先老”等诸多人口社会经济问题。经过30多年经济的快速发展，我国已成为世界第二大经济体和中上收入水平国家，经济社会发展对生育率下降的牵引作用必然越来越大。为了延缓少子老龄化的发展速度，为解决“未富先老”等诸多人口经济社会问题争取主动和创造条件，未来即使继续控制人口出生也应该考虑更多地借助经济社会发展的牵引作用。并趁现行计划生育政策仍然对目前的生育水平及人口出生控制具有不可忽视的作用时，尽快对现行计划生育政策进行调整和完善，如尽快实行“单独生二胎”等较为宽松的计划生育政策。一旦等到计划生育政策对生育控制失去影响，即使想“亡羊补牢”恐怕也已晚矣。何况当时提出计划生育政策时就说明它是“一代人”的政策，现在也到了应该兑现这一诺言的时候！

论计划生育政策的完善与调整

——基于公共政策视角

王金营 赵贝宁

(河北大学经济学院院长、教授、博士生导师;河北大学人口学专业2010级硕士研究生)

【来源:《人口学刊》2012年第4期】

摘要:我国妇女生育率已经稳定在更替水平之下20多年且将持续运行。文章从公共政策视角出发探究在低生育水平下未来生育政策和计划生育工作的取向,研究结果认为计划生育政策和计划生育工作的积极效用是值得肯定的。但是,在新的人口形势下必须对其进行改革。从公共政策效用来看,现有严格的计划生育政策对于其他公共政策需求压力增大,带来一系列较高的执行成本,需要适时对其进行调整和完善,把握好公共政策的整体性和预见性,使计划生育工作和政策可以发挥积极的引导和激励作用,促进和实现人口的长期均衡发展。

关键词:计划生育工作;公共政策;政策激励效应

一、引言

自20世纪70年代,我国执行以控制人口增长为目标的计划生育政策以来,已经走过了两代人的时间。计划生育政策的严格执行,促使我国妇女生育水平和人口出生率出现了快速下降,人口规模快速增长的态势得到了有效控制,实现了由“高出生率、低死亡率、高自然增长率”的过渡型人口再生产类型向“低出生率、低死亡率、低自然增长率”的现代型人口再生产类型的历史性转变。与此同时,随着改革开放政策的执行,我国迎来了经济的快速发展,GDP以超过9%的年平均速度增长,创造了令世界瞩目的经济增长奇迹。计划生育这项公共政策在为经济发展提供协调的人口条件和环境方面发挥了重要的作用。40年来出生率的下降和人口规模的有效控制所产生的经济后果以及人口发展与这期间经济增长之间存在的关系,或者人口增长的减速对我国经济快速发展起到了积极推进作用,已被许多学者的深入研究所证明。

因此,计划生育政策和人口计划生育工作所带来的积极效用是值得肯定的。从节制生育到计划生育作为一项公共政策出台,是在当时的国家宏观经济和社会条件并且考虑到当时人口环境的情况下提出的,是为了恢复国家经济,加速经济建设,提高人民生活水平而抑制个人生育数量的一项公共政策。这一政策的实质是增进社会利益,是社会利益的集中反映,并没有背离公共政策的本质。

40年里我国计划生育工作取得了显著成效。据中华人民共和国国家统计局

中国统计年鉴显示, 1995 ~2009 年我国人口出生率为 12. 13%, 死亡率为 7. 08%, 自然增长率为 5. 05%, 长期稳定在低增长率状态, 育龄妇女的生育水平 (TFR) 长期稳定在 1. 7 左右。人口增长速度得到了有效控制。然而人口质量、结构与分布的一系列问题也随之而来, 人口老龄化、出生婴儿性别比失衡等问题愈发严重, 而由此衍生的“多米诺”骨牌效应带来的年轻劳动力供给不足, 使经济增长的持续性受阻, 消费需求不足, 婚姻挤压、社会保障负担加重等经济和社会问题给我国的经济发展和运行带来了隐患。于是学术界对于现行计划生育政策作为一项早先提出的公共政策是否应该继续严格执行, 是否还能继续发挥其公共政策在当今国情下的积极作用展开了热烈的讨论。一些学者通过大量的调研理论研究阐明长期低生育水平将对未来经济和社会产生不良后果。其中, 笔者对中国未来不同生育水平下的经济增长后果进行了比较研究, 通过假设高、中、低三个不同生育水平的方案模拟出了中国未来的经济发展情况以及国民生产总值和人均国民生产总值的水平。通过比较分析得出, 过低的生育水平并不能够给我国带来经济的快速发展和人均国民生产总值的提高, 保持适度的低生育水平才是正确的选择。

本文也试图将计划生育政策放在公共政策这一视角下, 讨论其作为公共政策在当今及未来所带来的激励效用、时间效用, 从而客观地评价计划生育政策和实施这一政策的人口计划生育工作, 并且顺应低生育水平这一国情提出一些调整的措施, 使计划生育遵循其公共政策的本质原则继续发挥积极作用。

二、计划生育政策和计划生育工作的发展历程

为了对计划生育的公共政策效果有个全面客观的认识, 需要对计划生育事业整个发展变化过程和相应的我国人口自然变动、生育水平变化有个详实的了解。新中国成立之后 20 年时间里, 中国的人口出生率为 30%~37% (个别年份高达 43%), 妇女总和生育率为 5 ~6. 5 之间, 处于高生育水平状态, 人口处于高增长状态。在这期间, 党和国家对人口问题和人口形势的认识有了一个极大的转变, 随着人口规模增长加快, 主要是青少年人口快速增长带来了一系列影响, 在吃穿住行以及教育、就业等方面都形成了巨大的需求压力, 开始提出了节制生育、控制人口过快增长的计划生育, 并且建立计划生育工作机构, 初步在城市和人口稠密的农村开展计划生育工作。这期间的计划生育政策相对来说比较模糊, 没有明确限制家庭生育孩子数。执行政策的方式仅限于宣传教育, 没有强制执行。并且由于大跃进以及“文化大革命”的干扰, 节育活动受到重大挫折。直至 20 世纪 70 年代, 计划生育在城乡全面实行。毛泽东、周恩来、邓小平先后强调了控制人口的重要性。1973 年提出了“晚、稀、少”的政策。1978 年《关于计划生育领导小组第一次会议的报告》中提出: “提倡一对夫妇生育子女数最好一个,

最多两个，生育间隔三年以上。”1978年又将计划生育纳入宪法。相比之前，这期间的计划生育工作与政策力度有所加大，有明确的生育政策，执行政策以宣传教育和群众自愿相结合，辅助于行政手段。此外，这时已经有了处罚规定。由于实行了计划生育政策，满足了人们对节育服务的需求和生育意愿。这期间我国的人口出生率由1970年的33.43%下降到1979年的17.82%，总和生育率也由1970年的5.81下降到1979年的2.75，我国进入了生育水平快速下降时期。1980年，中共中央发表了《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》（简称《公开信》）。《公开信》提倡“一对夫妇只生育一个孩子”。与此同时许多省、自治区、直辖市制定了计划生育法规或计划生育工作条例，从而将计划生育纳入法制轨道。这时期的计划生育政策明确，有刚性的生育指标，政策执行方式以行政干预为主，有明确的处罚和奖励办法。在整个80年代，受各种因素的影响，特别是人口波峰到来，生育数量的调整使人们对政策连续性产生质疑，使得我国的生育水平处于徘徊时期，人口出生率在20%上下浮动，妇女总和生育率在2.5左右徘徊。并且在此期间出生了我国第一批独生子女。进入90年代，党和国家继续高度重视计划生育工作的开展，继续严格执行计划生育政策。政策的执行方式转变为以优质服务、利益导向机制和行政干预相结合的模式。于1991年开始，在每年的全国人大代表会议期间召开一次计划生育工作座谈会，并且在全国范围内普遍建立领导干部计划生育工作责任制度。2002年9月1日起，《人口与计划生育法》开始实施，标志着我国的计划生育更加的有法可依，也更加肯定了计划生育这项公共政策的合法性的基本特征。在这期间，我国的出生率呈不断下降的大趋势，至2009年已经降低到12.13%，妇女总和生育率降至更替水平以下，并逐渐降低。这意味着我国进入了低生育水平国家的行列，完成了向现代型人口再生产类型的转变。

从图1可以清楚地看到，我国妇女在1949~2009年的生育水平大致经历了四个阶段。自20世纪70年代实行计划生育以来，出生率和自然增长率表现出持续下降的态势。虽然在80年代出现了小幅度的反弹，但那是由于计划生育政策的调整和年龄结构所造成的波动。出生率和自然增长率在经历了80年代的徘徊后，进入90年代后便开始持续下降。这其中有我国经济增长、社会进步、人民生活水平提高所带来的作用，更重要的是计划生育工作所发挥的有效和积极作用。

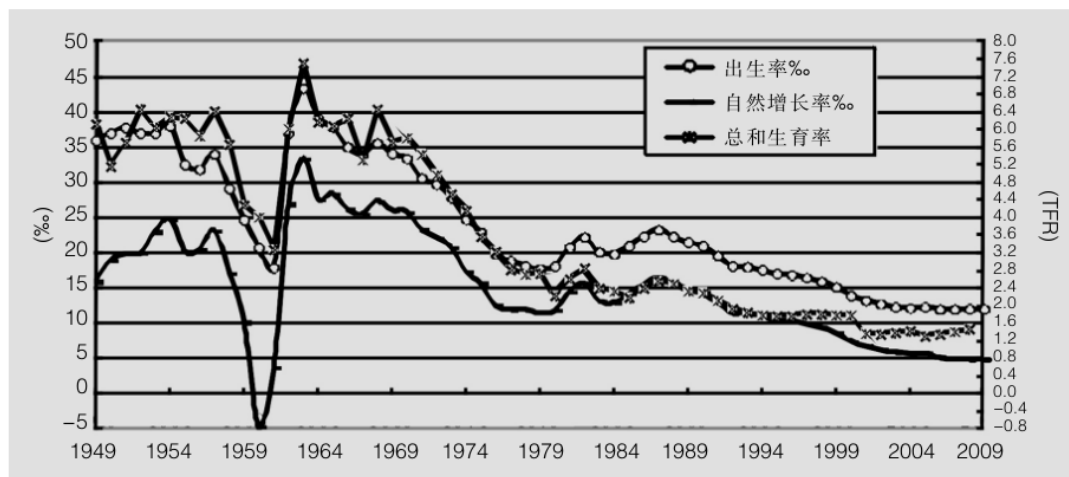


图1 1949~2009年中国妇女生育水平变化

资料来源:国家统计局.中国统计年鉴[M].北京:中国统计出版社,2009;路遇.新中国人口五十年[M].北京:中国人口出版社,2004:132-133;许静.中国低生育水平与意愿生育水平的差距[J].人口与发展,2010,(1):94-94.

生育水平四个发展阶段与计划生育工作开展的整个过程是大致一一对应的。正如表1所示,我国的计划生育工作也大致经历了四个阶段,从思想萌发——推行阶段——调整完善——稳定执行。整个过程是依据国家发展和人民根本利益的要求不断改变,不断做出调整的。每次的调整都将计划生育事业推向了一个更高的高度。随着计划生育的推进和改革有效地降低了我国人口自然增长率,控制了我国人口快速增长的不良态势,使我国步入了低生育水平国家的行列,为我国经济飞速发展开道。那么,在当今低生育水平下,计划生育政策与工作是否要再次适时进行调整?这一政策的效用如何影响我国现在和未来的人口发展及经济社会发展呢?

表1 计划生育发展历程

时间	1950~1960	1965~1978	1978~1990	1990至今
阶段	思想萌发	推行阶段	调整完善	稳定执行
政策	模糊	明确,但缺乏刚性指标	明确,有刚性的生育指标	明确,有刚性指标
执行方式	提倡宣传不强制	宣传教育和群众自愿相结合,辅助于行政手段	强制行政干预	优质服务、利益导向机制和行政干预相结合
其他工作	建立计划生育机构 节育技术费用减免	节育技术服务 人口学学术活动复苏 并兴起	《公开信》发表 计划生育被定为基本国策 成立计划生育协会、人口学会、人口福利基金会	中央每年召开计划生育工作座谈会(后改为人口资源环境可持续发展座谈会) 研究、起草、颁布人口与计划生育法 中央公开发表有关稳定低生育水平的决定

资料来源:路遇.新中国人口五十年[M].北京:中国人口出版社,2004:972-1058;原新.中国人口转变及未来人口变动趋势推演[J].中国人口科学,2000,(1):40-45.

三、计划生育的公共政策效用

1. 激励效用

中国计划生育政策是针对我国人口过多、增长速度过快给经济发展、资源环境带来沉重负担这一社会问题而逐步制定形成的。计划生育政策通过对人们的生育行为加以引导和调控,有效地控制了过高生育率这一问题,使我国的人口增长速度得到了有效的控制。促使人口发展按照既定方向有序前进。这与公共政策的作用机制是一样的,所以计划生育政策具有公共政策的导向功能,它既是行为的导向,也是观念的导向。它对人们的导向作用从结果来看可以分为正激励效用和负激励效用。

计划生育的正激励效用是通过政策促使人们减少自己的生育数量,从最初被迫少生,到后来生育意愿改变而自动少生。计划生育政策通过对个人生育意愿的限制来激励个人选择合适的生育行为。低生育率水平是通过千千万万个家庭生育行为来实现的。这是一个从个人到集体,从微观到宏观的过程。当每一个人、家庭的生育行为趋于合理,即可形成一种集体的合理生育氛围,进而促使整个国家的生育率下降,总和生育率降低,形成低生育水平,从而有效控制人口过快增长。我国计划生育政策和工作所取得的正激励效用是非常明显的,在1972~2008年间,扣除我国经济的发展和社会的进步这一影响因素,仅仅因为执行计划生育这一政策(计划生育工作),中国少生了4.58亿人。这为我国经济发展提供了有利的条件。除此之外,计划生育政策和工作落实到每一个家庭,给每个人和家庭带来思想观念上的巨大影响。从我国迈入低生育水平国家至今,在不同来源的有关妇女生育意愿调查结果显示,中国育龄妇女的意愿生育水平已经降至更替水平之下。个体育龄妇女的生育意愿会形成全社会的低生育文化,从而影响国家人口的增长趋势。这也是计划生育正激励的表现形式。正是由于每个家庭所拥有的孩子数量减少,从而使每个家庭用于每个孩子教育的投入大大增加,人口的受教育水平得到了较大的提高,这也是这一政策正激励作用的结果。

负激励效用是政策行为的溢出效果,是指政策产生的影响超出了公共政策制定之初的目标和期望,使事物发展方向偏离了正确轨道。现行计划生育政策规定很大比例的人群一对夫妻生育一个子女,提倡晚婚、晚育、优生、优育。国家还将计划生育纳入了法律体系。这些法律将计划生育政策条例化、固定化,确保了计划生育政策的合法性,并成为了实行计划生育政策的最有效形式。这一切目的在于有效控制人口数量,提高人口质量。但也正是因为这样,造成了政府期望与人们生育意愿的矛盾,使得人们的生育空间急速减小。中国是一个自古拥有浓重“重男轻女”、“养儿防老”思想的国家,对于男孩的偏好是极其明显的。计划生育政策的执行,使得人们无法通过不限制的生育孩子来满足自己的男孩儿偏好。所以,人们在有限的生育孩子数中会人为地采取婴儿性别筛选等非自然手段。这就造成出生婴儿性别比严重失衡,女婴死亡率升高,这是计划生育这项公共政

策的负激励效用的一种表现。虽然并不能将出生婴儿性别比失衡完全归咎于计划生育政策,它是经济发展和我国传统思想等因素共同作用形成的,但是计划生育的负激励效用对此的作用不可忽视。通过资料和研究显示,2000年至今,我国的出生婴儿性别比仍处于高位运行的趋势,并且短时间内不会消除。

此外,计划生育政策使得人们的生育意愿得不到满足,会反方向激发人们的不满情绪,这就引发了很多家庭违反规定甚至法令偷生、超生,不利于计划生育工作的开展。大量超生子女的出现会带来很多问题。首先,她们无法获得合法的公民身份,过多数量的孩子将给家庭带来巨大的抚养负担,从而无法公平地获得社会资源和父母重视,这对她们今后的成长发展是十分不利的,从而不利于整体国民素质的提高。其次,计划生育政策的严格执行加之计划生育工作的不完善曾经一度引发了干群矛盾的尖锐,影响了党群关系。第三,由于漏报瞒报超生子女导致无法准确统计人口出生甚至死亡,影响我国人口普查数据的准确性,不利于正确认识我国人口的发展形势。此外,计划生育政策实施在带来超生的同时也带来了“不育”的现象,尤其在经济发展较快的大中城市,许多适婚人群受计划生育政策少生理念的感染,选择组建丁克家庭,夫妻双方具有生育能力却选择不生育。这种行为的扩散将带来远期的人口负增长问题,这些都是人们对计划生育政策所产生的不良反应。

计划生育的负激励效用已经表现非常突出,激励了一些人们的生育观念和行为选择跃出理性范围。因此,要真正使计划生育政策回归到正确的轨道,更大地发挥其正激励效用,尽量减少和避免负激励效用,克服它的消极影响,使人们自主地科学合理地进行生育,国家就应该对现行计划生育工作和政策进行一定的调整。

2. 时间效用

公共政策是针对现实问题提出的,但是有些效果和成本在现实和短期内不易被人们察觉,有可能在之后相当长的一段时间里表现出来,这就是公共政策的时间效用。由于人口发展自身独特的规律性,任何对人口现状的改变都将对未来人口发展产生影响。正是如此,计划生育政策就更加具有时滞性,通过政策对现在的人口发展趋势以及对未来的人口发展方向进行一定的调控,它的直接目的在实施之初是无法实现的,而是在政策推行一段时间后才开始有效果。人口发展规律决定了现实的人口状态、决定着未来的发展态势,现时政策对于人口出生和结构的影响必然影响未来人口的发展。计划生育政策的实施改变了当前人口的状态和条件,取得了即时效应,然而几十年后这些改变包括人们生育行为和生育观念的改变,将带来了我们现时未能轻易察觉,而未来必将出现的明显负效应,诸如人口老龄化加速和独生子女家庭、劳动力老化和短缺,年龄结构失衡等等。

自20世纪70年代初开始实施并于80年代加强的计划生育政策和工作,改变这40多年的人口状况,从而也改变了未来中国人口转变和发展的方向。我们知道,伴随生育率下降和寿命的延长、年轻人的逐渐减少,老年人口规模增加和所占比重提高,所以计划生育政策在降低生育率的同时,开启并加速了中国老龄化进程。根据预测,“如果我们按1.62的低总和生育率水平来控制妇女生育行为并保持不变,我国65岁及以上老年人口占总人口的比重将从2000年的7%达到2020年的11.8%,到2030年达到15.8%,2050年为23%。这期间劳动力的老年负担系数从2000年的10%分别达到2020年的16%和2050年的33%。如果我们将目前总和生育率控制在更替水平的2.10,且以后保持不变,则我国老年人口的比重到2020年为11.6%,2030年为15.3%,2050年为20.6%。相比较而言,更替水平的生育政策可以放缓老龄化的步伐,而总人口规模也基本控制在15亿以内,处在我国经济、资源与环境所能承受的能力范围之内。”由此可以看出这是计划生育政策时间效用的具体表现,这一政策将在很长的时间影响我国的人口年龄结构,快速老龄化给我国的经济持续增长、社会发展和社会保障体制带来巨大的压力。要想缓解过度人口老龄化所带来的压力,对现行计划生育政策进行调整,选择适度稳定的生育水平和人口规模才是首选。

计划生育政策的制定是为了控制人口,但其时间效用也引发了独生子女问题。自实行计划生育政策以来,我国的独生子女数量已经超过了1亿。独生子女的教育问题、心理问题、婚姻问题以及“四二一”家庭的养老问题伴随着时间推移逐渐显现或将在未来显现。独生子女家庭本质上就是风险家庭。尤其是当大龄独生子女重度伤残或死亡时,不仅给父母双方的精神带来极其痛苦的打击,也使父母双方的养老陷入困境。另外,独生子女在成长过程中对于亲情的理解,代际关系的理解,健全人格的塑造也将影响独生子女的整个人生甚至后代。所以,若保持现行生育政策不变,独生子女家庭对社会的影响将持续一代人的时间甚至更久远。

3. 计划生育政策对其他公共政策的需求

一项公共政策的提出和执行需要相配套的其他公共政策系统来支撑。计划生育政策同样需要其他相关政策的配合才能顺利推行。无论是升学还是就业,无论承包土地还是养老补贴,各种对执行计划生育家庭的奖励辅助和优惠政策都旨在协助计划生育政策执行。此外,计划生育政策带来的隐患和问题更需要其他公共政策协调解决。众所周知,实行计划生育政策带来了大量的独生子女,独生子女的相关问题需要系统的独生子女政策来解决。计划生育政策的实施加速了人口老龄化、生育率的迅速下降使得出生婴儿性别比失衡等问题也都引发了对养老等社会保障和治理出生性别失衡的相关公共政策的需求。这就是公共政策的整体

性,这些政策与计划生育政策互相支撑,形成一个政策系统,共同指向控制人口数量、提高人口质量的政策目标。在当今低生育水平下,现行计划生育政策对相关其他公共政策产生了更大压力。我国第一批独生子女进入婚配生育年龄,双独家庭给未来的养老和孩子抚养带来了严峻挑战。从而直接对我国的养老政策、子女抚养政策提出了更高要求。此外,随着低生育水平下人口老龄化加剧,老年抚养比大幅度上升,未来的劳动力供给短缺将成为难题,如何高效利用人力资源,适时开发老年人力资源,满足就业需求等,都需要更大强度的相关公共政策来解决。所以,低生育水平下,适时放宽二胎政策,减少独生子女家庭,放缓老龄化步伐能有效缓解计划生育政策对其他公共政策的压力。计划生育政策不是独立运行的,适时制定新政策满足计划生育对其他政策的需求,调整现有计划生育政策,整合计划生育政策和其他公共政策,从而更好为实现人口长期均衡发展服务。

从人口长期发展来看,人口发展具有时效性。过去的人口状况将影响现在的人口态势,现在的人口态势将预示未来的人口发展。现有计划生育政策的推行严格限制了人们对孩子数量的需求。从长远来看,人口规模在得到控制的同时,独生子女问题、出生婴儿性别比失衡问题、人口老龄化加剧问题以及劳动供给减少和老化等问题将日益凸显。独生子女的大量增加带来更多风险家庭的出现,可能导致未来的家庭亲戚网断裂,这些需要相应的公共政策应对;现在的出生婴儿性别比失衡将演变为未来的男女比例失衡,引发婚姻挤压、独身老年家庭等社会问题,需要治理出生性别比失衡和婚姻市场性别失衡的公共政策;现在的人口加速老龄化、老年抚养负担的加重,需要相应的养老保障、促进就业等公共政策应对,必将给未来带来财政压力,从而影响经济的持续发展;现有计划生育工作主要依靠行政干预、利益导向、优质服务相结合来开展,其中,利益导向机制不健全,不能有效激励人们选择少生。农村和落后地区的人口计生服务不完善,不能为落后地区人们提供优质的计生服务。这一系列与计划生育政策相关的问题又将对其他公共政策产生需求和压力,从而增加计划生育政策的成本。我们应该把对计划生育政策和工作的效果评价作为改善政策执行的参考,适时调整现行计划生育政策和工作方式,从而正确发挥计划生育的公共政策调控功能。

四、完善计划生育工作和政策的思考

从上面的论述可以看出现行计划生育政策的负面效用已经开始显现,为了避免这项公共政策的负面效应继续强化,我们需要对现行计划生育工作和政策进行一定的调整,引导其更好地对社会利益进行分配,在今后为我国的人口事业和经济腾飞作出贡献。

1. 放宽二胎政策,严格控制三胎

放宽计划生育政策的基础是稳定低生育水平。2010年我国人口总数为 13.

4 亿以上,人口数量庞大。在此情况下,尽管我国的出生率下降,但人口数量持续的惯性增长仍将给经济发展和资源环境带来沉重的负担。所以继续稳定低生育水平是首要工作,要严格控制三胎,这样才能使计划生育控制人口过快增长的直接效果继续显现下去。

在此基础之上,考虑到计划生育政策的激励效用和时间效用,我们应该适当放宽二胎政策。从激励效用来看,二胎政策的放宽将更能满足人们的生育意愿,缓解人们超生、不生、不合理性别选择的问题。根据育龄妇女生育意愿调查显示,人们的生育意愿有了明显的改变,55%的城市妇女理想子女数为一个孩子,43%认为两个孩子最理想,70%的农村妇女倾向于两个孩子。中国育龄妇女意愿生育孩次百分比中生育意愿为二孩的妇女所占比重最大。这说明实行计划生育政策的几十年以来,伴随着经济的发展,人们对生育子女数量的要求趋于合理,“多子多福”的观念逐渐淡化。二孩是多数人的理想子女数,满足人们的二孩愿望可以缓解人们“报复性”的多生行为。从时间效用来看,放宽二胎政策可以预防低生育文化的形成。依据研究表明,长期的超低生育水平将形成惯性并伴随经济的发展导致人们的生育意愿降低,形成低生育文化。低生育文化一旦形成就很难回逆。过低的出生率和总和生育率在我国人口规模达到顶峰之后将导致人口数量迅速减少,人口规模不断缩小,不利于人口的长期稳定,威胁人口安全,从而影响社会稳定发展。在低生育文化形成之后再想提高人们的生育意愿,鼓励人们生育将会很难,而且会付出更大的代价。稳定更替水平的总和生育率还将放缓我国老龄化的步伐,尽可能的延长我国的人口红利期。

有人认为放宽二胎政策,将导致生育水平反弹。但是,依据长期以来对酒泉、翼城、承德、恩施二孩生育政策试点地区的跟踪观察发现,自20世纪80年代以来这些地区一直允许生育二孩,但人们并不是一定会生育二孩,生育三孩的情况更是微乎其微。这些地区在比较宽松的政策环境下,多年来人口保持低增长,总和生育率保持在2个孩子以下,这就说明在二孩生育政策下,实际生育水平并非一定会超过政策要求的水平。并且,宽松的生育政策推动了这些地区出生性别比向自然平衡的水平发展。二胎政策更有助于满足人们的生育意愿。从长远来看,宽松的二胎生育政策能缓解我国计划生育政策时间效用所带来的老龄化压力和独生子女问题,能调节计划生育负激励效用带来的出生婴儿性别比失衡问题,更好地引导人们的生育行为和生育观念,使计划生育的正激励效用强于负激励效用,达到调控人口的根本目的。二胎政策可以有效缓解对其他公共政策的压力,降低计划生育政策的管理成本和政治代价。整个作用机制如图2所示。计划生育政策的这一调整不仅考虑到了宏观人口的发展,也考虑到了微观家庭的发展,真正体现了计划生育的整体性和多样性的公共政策特征。

2. 完善计划生育利益导向机制

计划生育利益导向机制是国家为调节公民的生育行为而建立的政策导向机制。是运用利益引导公民向符合国家和集体意愿的方向来进行生育的机制。具有正激励效用。我国计划生育利益导向机制主要包括对农村独生子女家庭提供奖励扶助制度,对独生子女父母进行奖励,在升学就业、合作医疗、宅基地划分,对计划生育家庭提供优惠等政策。这些奖励费标准是按照当年的物价水平制定的。近年来,随着我国经济的发展,社会保障体系的逐步完善。人们所享有的养老、医疗、社会福利等水平显著提高。加之物价水平今非昔比,计划生育利益导向机制给人们带来的激励效用相对弱化了,不足以吸引人们的注意力。例如,北京市2009年平均每人年可支配收入26738元,城市居民最低生活保障为430元/月,农村居民最低生活保障标准为210元/月。而独生子女奖励费仅为10元/月。如此差距,使得独生子女奖励费的导向作用甚微。因此,就需要完善计划生育利益导向机制,使这一机制在社会保障水平不断提高的情况下仍然可以有所作为,正确引导人们的生育行为和生育观念。第一,对那些丧失激励功能的奖励金政策应该逐渐淡化。这可以从某种程度减轻财政压力。地方政府可以运用这部分资金来帮助真正需要救助的计划生育家庭。我们可以借鉴上海的经验,将独生子女奖励金用于建立统一的独生子女意外伤害保险。第二,加大对计划生育困难家庭的帮扶力度。依据当今的物价水平和居民收入,制定独生子女意外伤残家庭和其他计划生育困难家庭的扶助金标准。现行的帮扶水平对于这些计划生育困难家庭来说往往是杯水车薪,不能改善他们的困境。这一调整将强化计划生育利益导向机制的正激励效用,保障人们的利益,使人们自愿少生。从长远的时间效用来看,将最终改变人们的生育观念,形成理性的科学的生育观。

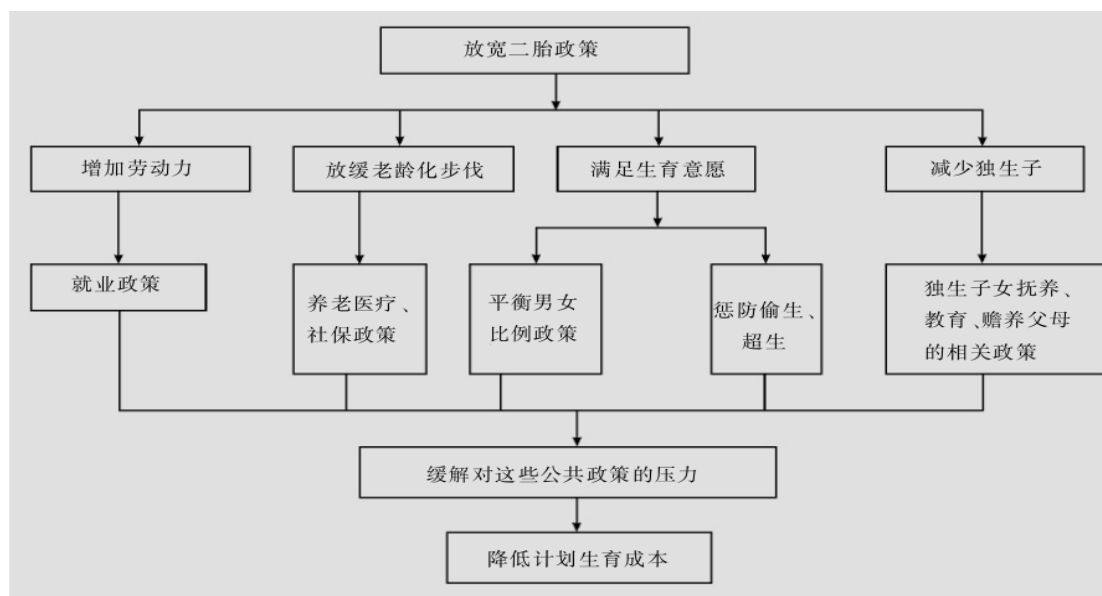


图2 二孩生育政策的效用

五、结语

计划生育政策的积极效用是值得肯定的。但是，当这项公共政策在长期严格执行了40多年的时间后，已经逐渐显现出其带来的不良后果。从公共政策效用来看，现行计划生育政策对于其他公共政策的需求压力增大，从而带来一系列较高的公共政策执行成本，需要适时对其进行调整完善。把握好公共政策的整体性和预见性，尽快放宽二胎政策，完善计划生育利益导向机制，以及加强对流动人口的计生服务等手段，多管齐下，使计划生育工作和政策可以在今后最大地发挥积极的引导激励作用，实现人口的长期均衡发展。

手机【人才时讯】信息汇编

(2013年6月)

【2013-6-3】以“留学人员与科技创业”为主题的欧美同学会·中国留学人员联谊会第二届年会6月1日在江苏省南京市开幕。欧美同学会·中国留学人员联谊会会长韩启德建议，海归人才在创业阶段能够放下身段敢于下海，“如果你不下海，就永远不会在海里游”，就找不到适合自己的发展道路，最后成了“海待”。

相关链接：<http://www.chinanews.com/lxsh/2013/06-01/4882055.shtml>

【2013-6-4】在浙江省小城市试点培育的三年中，财权、事权、地权三大权力的下放使地方活力四射，与此同时，正在成长的小城市仍面临着“青春期”的烦恼，人才不愿来，留不住成为各试点镇普遍存在的难题。在小城市建设过程当中，从班子开始，机关干部、村干部到企业干部都缺人才。

相关链接：http://finance.qq.com/a/20130613/013405_3.htm

【2013-6-5】最新一期英国《经济学人》杂志印刷版刊文称，随着互联网行业的发展，各种在线“人才交易所”逐渐涌现。这些“人才交易所”不仅提供一次性的任务，还可以帮助有能力的人创办公司。由于越来越多的人开始走上自由职业或临时合同的道路，这种模式显然可以从中受益。

相关链接：<http://www.askci.com/news/201306/03/039454432045.shtml>

【2013-6-6】日本政府将与地方自治体合作创设“国家战略特区”，通过经济和行政结构改革吸引世界的技术、人才和资金，打造能与伦敦、纽约匹敌的国际商业环境。为此，日本将在外国医生执业、国际学校设立、都市公寓容积率等方面放宽管制。

相关链接: http://news.xinhuanet.com/fortune/2013-06/05/c_124817004.htm

【2013-6-7】据韩国《中央日报》6月6日报道，韩国政府6月5日公布了《创造经济生态环境建设方案》。方案指出，政府将为拥有先进技术的外国人颁发“创业签证(暂定名)”，使其能顺利赴韩进行创业，积极吸引海外人才赴韩施展才华。

相关链接: <http://money.163.com/keywords/6/8/6280672f4eba624d/1.html>

【2013-6-8】据麦肯锡的最新报告，到2020年，中国用人单位将需要1.42亿受过高等教育的高技能人才。如果劳动者的技能不能进一步得以提升，中国将面临着2400万的人才供应缺口。如果中国到2020年成功填补这一缺口，那么中国的GDP将可望实现2500亿美元的增长，比香港或以色列的经济总量还大。

相关链接: <http://tieba.baidu.com/p/2400586342>

【2013-6-9】法国《欧洲时报》8日刊载《顶尖人才流失考问中国软硬环境》一文，文章指出，目前中国顶尖人才的流失非常严重，这掐中了中国软硬环境在给予高端人才归属感和现实效益方面的痛处。文章进一步指出，在硬环境上，能否让人才们顺利“舒活筋骨”是基本保证。软环境则是人才们“抖擞精神”的必要条件。

相关链接: <http://www.chinanews.com/hb/2013/06-09/4915447.shtml>

【2013-6-13】招聘网站发布的《2013高校应届毕业生就业形势报告》指出人才市场需求和供给出现了严重错位。竞争最激烈的是规模在100~499人的企业，相当于73人竞争一个岗位。而20人以下的微型企业，只需21人竞争一个岗位，落差极大。

相关链接: <http://www.yangtse.com/system/2013/06/13/017614373.shtml>

【2013-6-14】社科文献出版社发布的《2013年中国大学生就业报告》显示2012届本科生毕业半年后就业率排名前三的专业是给水排水工程、汽车服务工程和矿物资源工程。而失业率最高的专业是绘画，其次是生物科学与工程。其中，动画、法学、生物技术、英语专业连续三年成为红牌专业。

相关链接: <http://www.mycos.com.cn/Detail/ArticleDetail?articleID=10895>

【2013-6-17】近日，广东省东莞市教育主管部门出台政策，确认今年在公办学校提供的外来人口子女入学名额中，约三成半的名额，将提供给当地优惠政策吸引人才和企业引进人才的子女。有观点指出，地方政府有意吸引人才无可厚非，但利用公共教育资源吸引人才的方式并不可取，会造成社会资源分配不公。

相关链接：<http://news.sina.com.cn/c/2013-06-16/065927409496.shtml>

【2013-6-18】中关村管委会近日发布的《中关村2012年国际化发展情况》显示，中关村国家自主创新示范区吸纳国际化人才的能力逐步增强，2012年聚集的留学归国人员数量达到1.6万人，同比增长17.5%。其中，拥有硕士及以上学历的留学归国人员数量增至1.2万人，占留学归国人员总数的比例上升至77.1%。

相关链接：http://www.twwtn.com/Park/48_188745.html

【2013-6-19】欧盟根据刚统计完毕的2011年各国数据，绘制了一张“新移民地图”。“新移民地图”显示，2011年，首次获得欧盟居留许可者约有250万人。其中，乌克兰名列第一，共有20.4万人获得欧盟合法居留权。排名第二到五名的分别是美国、印度、中国(15.3万人)和摩洛哥。拥有合法欧盟居住权的非欧盟公民占欧盟人口总数的4.1%。

相关链接：<http://edu.163.com/13/0619/10/91NND00R00294III.html>

【2013-6-20】北大将建设“人才林”工程，以北大与各地人才交流合作为支撑，通过学校与地方人才项目对接以及战略协议签署，更好地履行高校人才培养和社会服务的责任。具体规划是今后5年内，即从现在到2018年北大建校120周年之际，北大向“人才战略伙伴”省（区、市）输送1000名选调生和人才引进毕业生。

相关链接：<http://www.newzgc.com/ep/hjxw/201306/44402.htm>

【2013-6-24】据《澳门日报》报道，澳门特区政府重视澳门人才培养，不断优化机制，支持学生接受高等教育。为进一步鼓励更多市民修读高层次的研究课程，特区政府将于2013 / 2014学年调升研究生奖学金名额和金额，由去年的96名增加至125名，增幅达3成。

相关链接：<http://news.163.com/13/0624/08/924E6BS500014PGM.html>

【2013-6-25】据美国《侨报》报道，留学生为美国经济的贡献每年超过200亿美元，其中，中国留学生直接提供了超过44亿美元的收入，“留学经济”正在成为

美国经济复苏过程中的新亮点。一个中国留学生的花销，可以轻松地养活一个美国家庭。

相关链接: <http://finance.qq.com/a/20130628/011129.htm>

【2013-6-26】25日，张家港市对外公布了经过近一年时间探索研究的“人才项目绩效评估”指标体系，并举行成果发布会。该体系明确落户满两年的人才项目必须开展绩效评估，分“创业类”与“创新类”两类分别进行考核，最终5家企业获评首批“领军人才创新创业示范企业”。

相关链接: <http://news.sohu.com/20130625/n379840174.shtml>

【2013-6-27】自2008年中国启动“千人计划”以来，中国科学院已通过“千人计划”各类项目引进海外高层次人才417名，占全国的15%。此外，中科院还实施了引进和培养高水平学术带头人的“百人计划”，目前已支持和培养优秀人才2493人，其中引进国外杰出人才1568人。

相关链接: <http://www.instrument.com.cn/news/20130626/102377.shtml>

【2013-6-28】非洲科学机构网络的数据显示，约三分之一的非洲科学家在发达国家工作和生活。在美国生活的25岁以上非洲移民中，49%拥有学士乃至更高的学位。联合国非洲经济委员会警告说，如果非洲国家政府再不采取措施留住专业技术人才，25年之内，非洲将成为一个“人才空城”。

相关链接: <http://www.jfdaily.com/a/6413839.htm>