

# 中国生育率的地区差异及其政策选择

陈友华<sup>1</sup>, 陆建新<sup>2</sup>

(1. 南京大学社会学系, 江苏 南京 210093; 2. 南通工学院经贸系, 江苏 南通 226000)

**摘要:** 本文对中国妇女生育率的发展现况进行了客观的估计, 分析了生育率及其地区差异的特点, 从内容、可行性、合理性等不同角度对现行生育政策进行了审视, 指出了现行生育政策条件下中国妇女生育率的发展趋势。面对社会经济和人口发展过程中面临的诸多人口问题与挑战, 从是否需要调整、调整幅度与如何调整三方面对生育政策调整问题进行了深入的分析, 讨论了各种可能的生育政策调整方案, 并提出了自己的一些对策建议。

**关键词:** 生育率; 生育政策; 更替水平; 差异

中图分类号: C921; C924.21

文献标识码: A

文章编号: 1000-4149(2003)04-0014-07

## Fertility Differences among Regions in China and Policy Choices

CHEN You-hua<sup>1</sup>, LU Jian-xin<sup>2</sup>

(1. Department of Sociology, Nanjing University, Nanjing City, Jiangsu Province 210093; 2. Department of Economics and Business, Nantong Institute of Technology, Nantong City, Jiangsu Province 226000)

**Abstract:** This paper makes an objective estimation on the current situation of fertility rate in China, and analyzes the features of fertility rate and its regional differences. The authors put deep insights into current birth control policy such as its contents, flexibility and reasonability, and forecast the fertility trend in the context of current birth control policy. Facing with the problems and challenges showing up in the process of social economy and population development, the paper analyzes the issue of birth control policy such as whether the policy adjustment is needed, the adjustment range and how to adjust the policy. Further, the paper discusses the various possible solutions to the policy adjustment, and proposes some specific policy suggestions.

**Keywords:** fertility; family planning policy; replacement level; difference

### 一、中国妇女生育率的现状、特点与变动趋势

#### 1. 现状

20世纪90年代以来的统计数据显示中国妇女生育率已下降到更替水平以下, 甚至远低于更替水平(如第五次人口普查)。据此有人认为中国已进入低生育率时代, 调整现行生育政策、允许一对夫妇生育两个孩子的时机已经成熟<sup>①</sup>。情况果真如此吗?

收稿日期: 2003-02-17

作者简介: 陈友华(1962-), 男, 江苏如东人, 德国马尔堡大学哲学博士, 南京大学社会学系副教授。

①梁中堂: 中国人口控制状况与生育政策趋向研究。98全国中青年人口科学讨论会论文。

受现行管理体制所带来的负效应、“人均意识”增强与人口迁移与流动增多等因素的影响，日常人口统计或调查数据质量低劣已是不争的事实。要弄清楚目前中国生育率究竟处在一个什么水平上是一件十分困难的事<sup>[1]</sup>。依据现有的人口统计与调查数据得出 20 世纪 90 年代以来中国妇女生育率已大大低于更替水平还为时过早，因为事实证明这些调查大大低估了妇女实际生育水平。在弄清目前实际生育水平之前，把人口控制工作成绩估计少一些，对存在的问题估计多一点，对人口控制是有好处的。

虽然很难有人能准确地说出目前中国妇女生育率到底在什么水平上，但这并不是说我们对当前妇女生育率没有一个大致估计。笔者认为目前中国妇女的生育率在 1.8~ 2.0 间可能是比较符合实际的。

## 2. 特点

与其他国家相比，中国妇女生育率在经过 70 年代的大幅度下降、80 年代的徘徊波动与 90 年代的在较低水平上的进一步下降后，已显示出自己的一些特点：

### (1) 生育率下降速度快、水平低

从已公布的数据并结合分析，我们认为中国妇女生育率由 20 世纪 70 年代初的 5.8 下降到 80 年代的平均 2.4 至 90 年代的 1.8~ 2.0，其下降速度之快是历史罕见的，低生育率格局在中国已初步形成。

### (2) 不平衡性

中国的低生育率格局并不是整齐划一的，而是有着显著的差异性和不平衡性。城乡二元化的生育格局和区域多元化的生育格局始终是一个客观存在，以致于世界上任何一种生育模式在中国都能找到相对应的省份。所以，笼统地讲中国已进入低生育率阶段恐怕不够确切。

### (3) 不稳定性与不彻底性

中国低生育率格局虽然已经实现，但生育率转变的任务并没有完成，生育率还有继续下降的潜力，由于中国目前的低生育率是在普遍缺乏现代化基础的情况下主要依靠行政强制力量的作用实现的，因而不是不稳固、不彻底的。政策或工作的任何松动，都可能导致生育率的大幅度回升。

## 3. 变动趋势

中国以早育、多育以及对男孩的偏好等为主要特征的传统生育观向晚婚晚育、少生优生与无性别偏好的现代生育观的转变是一个漫长的过程。自中国全面推行计划生育以来，人们的生育观念已发生了很大的变化。大量的生育意愿调查结果表明：人们期望生育孩子数较以往明显减少，但与现行生育政策的要求相比，仍存在不小的差距，“儿女双全”构成当前生育意愿的主体。一对夫妇生育二个孩子是目前及今后一段时间内大多数人的最低要求。

上海等大城市与苏南等少部分农村地区的生育率极低，这些地区生育率转变的物质基础已经具备，人们的生育观念也已发生了根本性的变化。在现行政策条件下已有部分人主动放弃照顾再生育，有的甚至终身不育。即使对生育数量不作任何限制，这些地区的生育率虽然也会因此而回升，但要回复到更替水平以上是难以想象的。西方国家终身不婚或终身不育的现象在中国的上述地区已经开始出现并蔓延开来。这些地区的生育率转变是不可逆转的，未来生育率低于政策生育率、更低于更替水平是完全可以预期的。这些地区将面临的已不再是生育过剩，而是像意大利、德国等西方国家正面临的生育不足的问题。代之以自然增长，迁移增长在这些地区的人口增长中将扮演主要角色。生育率长期过度地偏离于更替水平对人类自身发展，人口、经济、社会、资源与环境的协调与可持续发展都是十分有害的。但遗憾的是目前大多数人对前者的危害性有比较清醒的认识，而对后者的危害却很少有人能意识到，甚至还有人认为生育率越低越好。无论从人口自身发展，还是从人口、经济、社会、资源与环境的协调与可持续发展角度考虑，保持一个更替水平的生育率是十分必要的。

目前中国大部分农村地区的生育率仍高于更替水平，生育率转变所需的物质基础尚未完全建立，旧的生育观念并未发生根本性的变化，政策或工作的任何松动，都将导致生育率的大幅度回升。因此，在这些地区继续推行适度从紧的生育政策仍十分必要。

根据以上分析，我们有理由认为：一方面，从总体上看中国妇女的生育率将呈现出稳中有降的趋势；另一方面，中国仍会延续今天多种生育率格局并存的局面，生育不足与生育过剩两种人口现象在中国还将持续很长一段时间，生育率的地区差异仍将十分突出。

## 二、问题与挑战

中国人口控制在取得巨大成绩的同时，其未来的社会经济发展与人口发展仍将会面临一系列问题与挑战。

### 1. 低增长率与高增长量

虽然中国生育率已降到较低的水平，但由于庞大的人口基数和巨大的人口惯性，中国人口目前仍以每年大约 1000 万人左右的速度递增。据国内多家估计，中国的人口增长一直要持续到 2040 年左右，届时的人口规模将达到 15 亿左右，然后才缓慢下降。人口问题仍将是中国政府所面临的重大难题之一。

### 2. 人口老龄化加速与失业问题突出

一方面，中国人口老化发展速度极快。人口老化使老年人口负担加重；另一方面，中国的经济发展已容纳不下现有的劳动力，其结果是城市大批工人失业与农村大量剩余劳动力需要转移。随着科技的进步、市场经济的推行与经济结构的调整等，失业人数和失业率在未来一段时间内还将继续增加。如果劳动力不能转化为现实的生产力，那么这种劳动力本身也就变成了一种社会负担。在未来一段时间内，中国将出现人口老化加速与高失业率并存的局面。与西方国家不同的是：中国的人口老化是在生产力发展水平较低的情况下实现的，从而给社会保障体系很不健全的中国社会构成了极大的挑战。

### 3. 出生性别比升高

中国出生性别比升高乃至失调已是不争的事实。生育率的下降与出生性别比的上升，使得中国在未来几十年时间内将出现严重的男性婚姻挤压，从而对社会的安定与个人的家庭幸福等带来一系列的消极影响<sup>[2]</sup>。

### 4. 独生子女教育与家庭结构的变化

计划生育的结果使城乡出现了大量的独生子女，他们的成长与教育已成为人们关注的焦点。生育率的快速下降已使中国的家庭结构发生了巨大的变化，家庭子女数减少与家庭规模缩小，这应看作是一种社会的进步。但家庭规模的过度收缩也会带来空巢家庭增加与家庭养老功能弱化等问题，从而给老年社会保障带来了严峻的挑战。

### 5. 人口素质逆淘汰

不同素质人口群体间的差别生育率是人类发展史上近期才出现的人口现象。从遗传与优生优育的角度考虑这不利于人口素质的提高，人口素质逆淘汰在包括西方国家在内的许多国家是一种不可否认的客观存在。城乡生育政策上的差异使中国的人口素质逆淘汰更为突出。

当然，中国人口控制还带来了统计数据失实、党群干群关系紧张、少数育龄群众的生殖健康受损、计划生育户的后顾之忧、家庭养老、代际间关系、妇女地位等新人口问题。应该承认中国的人口控制是付出了较大的代价的。但与代价相比，其收益还是主要的。中国的人口现状已不允许等待经济发展了，再回过头来搞生育控制。建国后中国曾失去了控制人口过快增长的良好时机，现在再也不能因为中国人口控制带来的一些负效应而放松对生育的控制。

### 三、对中国现行生育政策的认识

#### 1. 内容

将中国现行的生育政策简单地概括为“一孩”或“一孩半”政策，这本身就反映了我们对中国现行生育政策存在一些认识上的偏差。这在一定程度上也影响到世界各国对中国计划生育工作的理解与支持。国内外很多人以为中国现行生育政策就是一对夫妇只允许生育一个孩子。许多人根据中国近一段时间报刊上宣传的独生子女夫妇可以生育两个孩子，而认为中国的生育政策又重新变得宽松了。实际上从1984年开始在生育政策中就有这样的明确规定，只是人们对此还缺少必要的了解。这从一个侧面反映了我们的宣传工作仍有许多实实在在的事要做。

在中国计划生育实践过程中，生育政策经历了一个曲折的发展过程，前后经历过几次大的变化，也曾经有过反复。实际上中国仅在很短的时间内（1980~1983）推行过严格的一对夫妇只生育一个孩子的政策。但由于一孩政策脱离中国的实际太远，在推行过程中遇到了很大的阻力。因而实际上除城市与少部分农村地区外，在中国的大部分农村地区并没有得到很好的贯彻执行。

中国各省份在计划生育条例中对照顾再生育一个孩子给出了明确的规定。自70年代全面推行计划生育以来，生育率快速下降与家庭规模持续缩小，当生育率下降过程中出生的人口、特别是独生子女陆续进入婚育行列，现行生育政策条件下允许生育两个孩子的人数与比例较以往大幅度提高。因此，将中国的生育政策简单地归结为“一孩”或“一孩半”政策越来越不确切，同时也容易给人以误解。

#### 2. 可行性

从中国的实践看，妇女生育率的下降起步于生育政策的形成。70年代初推行的“晚、稀、少”比较切合中国的实际，群众容易接受，执行效果很好。但80年代初推行的“一对夫妇只生育一个孩子”脱离中国实际太远，因而在执行过程中遇到很大的阻力是很自然的事。于是从1984年开始不得不“开小口子”，以减少政策在执行过程中所遇到的重重阻力。从实际执行效果看，有越来越多的人接受了现行生育政策，这说明现行生育政策基本可行。但这并不意味着现行生育政策施行过程中没有遇到什么麻烦，实际上现行生育政策在农村就遇到了很大的阻力。任何法律法规或政策规定都是用来规范人们行为的，同时也是一种利益的重新调整，必然会涉及到一部分人的切身利益，因而发生矛盾与冲突是难以避免的。生育政策也不例外。目前，现行生育政策与群众生育意愿之间仍存在着相当大的差距，只要这种差距存在，在政策推行过程中遇到阻力是自然的。

#### 3. 合理性

经过近20年不断的调整与完善，生育政策的可行性与合理性大为增强，但这并不能掩盖现行生育政策仍隐含着一些不合理因素：一是城乡分体；二是汉族与少数民族在生育权利上的差距过大，难以体现公正、公平的原则；三是从表面上看照顾再生育一个孩子的部分条款考虑得非常仔细，实则是缺少周详考虑的缘故，各省份计划生育条例的频繁修订就说明了这一点；四是某些规定过于复杂，基层不易理解或实际操作较难；等等。所有这些，需要我们在未来的生育政策调整过程中逐步加以解决。

### 四、生育政策的调整

#### 1. 是否需要调整

既然中国的现行生育政策还存在许多不合理的因素，在执行过程中仍遇到许多问题，这些问题中有许多涉及到生育政策本身。只要这些因素存在，调整并使其逐步趋向完善与合理则是必须的。

#### 2. 调整幅度

考虑到中国的人口现状与社会经济发展对人口增长的可承受能力、生育率的特点、面临的问题与挑战，特别是现行政策条件下政策生育率不断趋于上升<sup>[3]</sup>等客观现实，决定了未来中国除采取较严厉的控制人口增长的政策外，没有其他选择。因此，中国未来生育政策调整的幅度是比较有限的。

### 3. 如何调整

生育政策主要包含三项内容：生育数量、生育年龄和生育间隔。对生育政策的调整多集中在生育数量的定位上，而对生育年龄与生育间隔无大异议。从生育数量上考虑，不外乎三种方案：收紧、保持不变和适当放宽。

从未来人口控制目标、低生育率格局、可行性与群众的心理承受能力到生育率下降后果等方面考虑，中国现行生育政策在总体上已没有收紧的必要。但这并不意味着某些生育政策比较宽松或非常宽松的地区没有重新收紧的必要了，相反，生育政策在这些地区的重新收紧可能是十分必要的。这一方面可以使全国的生育政策逐步趋向统一；另一方面也可避免因生育政策的过于宽松而导致在未来一段时间内这些地区人口的迅速膨胀。这方面广东的做法可以给我们很多的启示。

至于第二种方案，在生育政策是否需要调整的讨论中已给出了否定的回答。

对于第三种方案，我们又有三个基本的选择：夫妇一方是独生子女、第一孩为女孩的可生育第二个孩子与普遍允许生育两个孩子。

第一种政策选择仅对城市妇女生育率产生影响，并将导致城市政策生育率的上升，但其幅度不大，估计为 0.2 左右。由于城市人口比重较小与人口控制能力较强，因而政策调整不会导致城市实际生育率的大幅回升。考虑到放弃照顾再生育等因素的影响，到 2010 年时，城市妇女的政策生育率与实际生育率估计均在 1.8 左右，而全国总体上的政策生育率与实际生育率分别估计在 1.7 与 2.0 左右。如此看来，这不失为众多生育政策调整方案中的一个上佳选择。

第二种政策选择仅对城市和少数农村地区的生育率产生影响。一方面，在未开农村一女户可生二孩口子的地区，实际情况是第一孩是女孩的农户中的绝大多数都生育了第二个孩子，农村一女户比例很小；另一方面，现行政策中有关允许生育两个孩子的规定与一女户可生二孩在城市会出现较大的重合。因此，第二种政策选择会导致城市和少数农村地区政策生育率的上升，但实际生育率上升幅度不会很大，城市和少部分农村地区生育率估计会因此提高 0.2 左右。从实际操作和未来人口控制目标考虑，这不失为众多生育政策调整方案中的又一上佳选择。但这种政策选择具有“性别歧视”色彩，考虑到中国目前的实际，在城市不宜采用。

第三种政策选择下的政策生育率与实际生育率将分别上升至 2.0 与 2.3 左右，这显然是中国国情所不能接受的。

## 五、对中国生育政策调整的几点建议

目前情况下政策收紧而导致生育率下降的政策效应具有递减趋势。相反，政策的任何松动而导致的生育率回升则是可预期的。生育政策的调整如果处理不好，极可能导致严重的后果——生育率的大幅度回升与多年计划生育所取得的成果被葬送掉。中国的人口现状使我们在政策上已无多大的回旋余地，再不允许我们在人口控制问题上有任何闪失。因此，对现行生育政策的调整一定要慎重，切不可草率行事。为此，提出如下几点建议：

### 1. 继续推行适度从紧的生育政策

依据中国的国情，很难想象在政策允许的条件下农民放弃生育第二个孩子现象的大面积出现，只有当政策生育率在更替水平以下时，才有保证实际生育率在更替水平或以下的可能。为使人口的惯性增长尽早地停止下来，长久地保持一个略低于更替水平的生育率是必要的，甚至可以

称之为是一项目光远大的战略性措施<sup>①</sup>。因而中国在未来一段时间内继续推行适度从紧的生育政策是必要的。

## 2. 保持生育政策的稳定性与连续性

要深刻认识生育政策的稳定性和缓调性的重要性。在作出生育政策的调整决策时，应十分注意前后政策的衔接，差异不能一下子拉得过大，尤其在生育数量上要采取渐变的方式<sup>②</sup>。根据目前情况，现行生育政策只能在某些局部进行微调，较大规模地调整现行生育政策的时机尚未成熟。当前我们的主要任务是如何巩固已取得的低生育率成果，继续稳定并推行现行的生育政策，在条件成熟时逐步过渡到一对夫妇生育两个孩子。

## 3. 生育政策应尽快从城乡分体制走向一体化

中国目前推行的生育政策实际上是城乡分体的二元生育政策，这是以过去城乡差别较大、各自相对封闭的社会现实为基础制定的。主要是想通过在各方面条件都较好的城市人口带个好头，以此来推动计划生育的开展。在这种政策指导下，中国事实上形成了人口控制管理上的两种口径，形成了城乡两种生育格局、生育心态和生育数量。这虽然在人口数量的控制上取得了巨大的成就，但如果从提高人口素质的角度去考察，则显然是不利于人口素质的提高的。

但改革开放的结果使中国社会各方面均发生了巨大的变化，原有的城乡分体的二元生育政策已越来越不适应社会发展的需要。无论从控制人口数量与提高人口素质，抑或公正、公平，还是可操作的角度考虑，都必须迅速改变这种城乡分体的生育格局，在生育政策上尽快实现城乡一体化。

## 4. 生育政策应向计划生育户倾斜

生育政策的调整，首先必须考虑到计划生育户的利益，在条件允许的范围内对实行计划生育的夫妇的子女在生育问题上给予适当的照顾，既是对计划生育户的一种必要的补偿，同时也是对脆弱的独生子女家庭结构的重建。从政策的连续性与合理性、群众的承受能力、家庭结构与代际间关系等角度考虑都是可行的，且涉及面也不是很大。以往计划生育户多集中在城市与少部分农村地区，这些地区人口控制能力较强，且生育率相对较低，生育政策调整余地相对较大，生育率也不会因为政策的调整而出现大幅度的上升，对整个中国人口控制目标的实现并不构成实质性的威胁。

## 5. 汉族与少数民族在生育政策上的差距不宜拉得过大

汉族与少数民族地区在社会经济发展水平、风俗习惯和宗教信仰等方面存在着很大的差异。承认这种差异，并在生育问题上对少数民族进行适当的照顾，无疑是实事求是的做法。但汉族与少数民族都有实行计划生育的义务，如果对少数民族的生育照顾超过了一定的度，那就不合适了。当前按政策规定有相当大一部分汉族妇女一生只能生育一个孩子，却有部分少数民族妇女享有很大的“特权”，可以生育三个甚至更多的孩子。这种在生育政策问题上人为形成的过大差异，与“法律面前人人平等”和“民族不论大小，一律实行平等”等思想是相违背的，并造成了一些负面影响。因此，笔者认为少数民族人口的生育数量定位应掌握在一对夫妇不超过两个孩子为宜。对此，国家对地方生育政策的修订给予一定的指导，甚至进行必要的行政干预是完全必要的。

## 6. 各地区在生育政策上的差异应逐步缩小，并力求逐步趋向统一

在人口流动性不大的80年代将各地区不同的人口压力与发展不平衡性等特点在政策上有所体现是一种实事求是的做法。但随着改革开放的不断深入与市场经济的推行，中国的人口与社会经济发展格局已发生了巨大的变化，人口的迁移和流动增多与人口城市化加速，已暴露出现行生

<sup>①</sup> 穆光宗等：走向21世纪的中国人口：形势分析与对策分析。98全国中青年人口科学讨论会论文。

<sup>②</sup> 王涤：21世纪中国人口发展战略试探。98全国中青年人口科学讨论会论文。

育政策地区差异过大的种种弊端。生育政策在全国范围内趋于统一成为时代的要求。

#### 7. 政策规定应尽可能简单, 便于基层理解和操作

正如本文前面所阐述的那样, 某些地区现行的关于照顾再生一个孩子的部分条款过于复杂, 使群众理解与操作上存在不少问题。涉及面广是生育政策区别于其他政策的最大特点。出于对目前群众的知识水平、理解能力与实际操作角度考虑, 对现行生育政策的调整应尽可能向简单与便于基层操作方向发展。

考虑到中国的人口现状与未来社会经济发展对人口发展的要求, 对现行生育政策的调整实行两步走战略可能不失为一个上佳选择。第一步, 从现在起到人口增长极限到来之前, 生育政策不宜作大的调整, 而必须进行微调。具体包括如下内容: 一是城乡夫妇一方为独生子女, 都可生育两个孩子; 二是允许第一孩为女孩的农村夫妇生育第二个孩子; 三是生育权是最基本的权利, 凡已婚未育者, 无论配偶的情况如何, 均有权利至少生育一个孩子; 四是少数民族生育政策的数量定位以一对夫妇不超过二个孩子为宜。第二步, 人口增长极限到来以后, 推行“晚、稀”与允许一对夫妇生育两个孩子, 使中国人口逐步向稳定人口, 并进一步向现代静止人口方向转变。

#### 参考文献:

- [ 1 ] 陈友华. 2000 年全国人口普查所面临的形势与对策. 人口与经济, 1999, (4).
- [ 2 ] 陈友华, Ulrich Mueller. 中德婚姻市场供需情况的比较研究. 人口与经济, 2000, (5).
- [ 3 ] 陈友华. 政策生育率模型及在江苏的应用. 南京人口管理干部学院学报, 1998, (4).

[ 责任编辑 王树新 ]

(上接第 54 页)

在奥运举办年前后, 国外旅游人次将达到历史最高水平。根据各国举办奥运的情况看, 奥运举办之时可以吸引 20~ 30 万的国外旅游者。

在考虑拟合效果满意的条件下, 选二次多项式模型为低方案下的各个年度国外、港澳台旅游人次估计。线性模型、对数模型作为中低方案。指数模型可以作为高方案。指数模型有一优点, 就是上升速率先小后大, 在接近 2008 年, 旅游人次大幅度上升, 这种变化与 1999 和 2000 年旅游人次变化相似, 比较合理。具体估计数值如表 6 所示。北京市旅游局曾用比例增长方法估计 2008 年来京的旅游人数。旅游局的估计恰好介于本文中方案和高方案之间。

因奥运投资建设所增加的旅游人数, 本文认为在奥运前期 2002~ 2007 年为中方案水平上各年平均增加 15 万, 2008 年为中方案水平上增加 30 万或更多, 但总量上不超过高方案之值。

综上已从来京的国内流动人口和入境的旅游人数两方面分析了奥运经济对北京流动人口数量可能产生的影响和作用。详细分析流动人口特征及构成和吸引流动人口的投资因素, 并运用不同模型将不同口径数据综合连接成一体。分不同时期估计流动人口和入境旅游者的变化模式和可能的水平, 并将奥运经济对这两部分人数量的影响从总水平中剥离出来。

[ 责任编辑 齐明珠 ]