

关于现行生育政策微调的思考

——兼论“单独家庭二孩生育政策”的必要性与可行性

周长洪

(南京人口管理干部学院 公共管理系, 江苏 南京 210042)

摘要: 现行城乡二元生育政策对社会与家庭全面发展存在严重不利影响, 政策约束下的非意愿性独生子女家庭大量出现, 对父母养老和新生代健康成长存在不利效应, 其家庭发展的脆弱性已不容忽视。对现行生育政策进行微调十分必要。今后15年采取“父母中一方是独生子女的家庭可生育2个孩子”的微调方案, 既可减少非意愿性独生子女家庭大量出现, 又能缓解城乡与东西部人口发展不平衡; 既符合社会发展“以人为本”价值取向, 又符合公共政策“公平合理”原则; 既满足今后一个时期稳定低生育水平要求, 又易于为计划生育工作人员接受; 既有利于生育政策平稳过渡, 又在操作上简便易行。

关键词: 生育政策; 计划生育; 独生子女家庭

中图分类号: C924.1 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149(2005)02-0001-06

Necessity to Moderate the Current Birth-Control Policies

ZHOU Chang-hong

(Nanjing College for Population Program Management, Nanjing 210042)

Abstract: Some negative social consequences of the current birth-control policies, which are significantly different between urban and rural areas, are emerging. The great number of one-child families' vulnerability should be concerned in the development of our society. It is necessary to moderate immediately the strict birth control policies in order to alleviate the negative effects. A proposed scheme of adjustment to the birth policies is presented and analyzed.

Keywords: Birth control policies; Family planning; Family with one child

任何公共政策的选择, 不仅要考虑其宏观经济社会效果, 更要考虑对受众群体的权利以及权利分布格局的影响。前者主要是从事实角度对公共政策进行分析与判断, 后者主要是从价值角度进行分析与评判^[1-2]。生育政策作为重要的社会公共政策, 对其适当与否的评价, 不仅离不开其对人口、经济、社会发展影响的

分析, 更离不开政策本身隐含的价值取向的讨论与评价。本文主要从价值视角探讨现行生育政策微调的必要性和可行性。

一、现行生育政策微调的必要性

生育政策是典型的涉及每个公民自身与家庭利益的公共政策, 它的选择, 不能仅考虑其

收稿日期: 2004-11-01

作者简介: 周长洪 (1949-), 男, 南京人口管理干部学院公共管理系主任, 教授。

对人口生育水平、人口数量与结构,以及人口与经济社会协调发展的影响等这一类事实因素(目前大多数有关生育政策的文章是从这方面进行的讨论^[3]),还必须考虑另一类重要因素——政策的价值取向,即政策对公民权利与家庭利益的公平性的影响。一个“好的生育政策”一定是在充分考虑和权衡这两种因素影响后果和进行充分的利弊分析后的一种选择。

进入上世纪90年代中期以后,“以人为本,促进人的全面发展”开始成为我国社会管理的基本价值准则。新时期进入全面建设小康社会以后,用科学发展观指导各项工作成为党和政府的基本要求^①。关注公民权利与义务的统一,强调公民基本权利的保护,正在成为推动社会发展的新动力(例如,对进城农民工权益的关注,拆迁中对公民权利的保护,对城市流浪人员的人性对待等)。在这种大的社会发展背景下,人口与计划生育工作也需要贯彻科学发展观,需要落实“以人为本”的价值准则。为此,对已经坚持了近20年的生育政策,从价值判断角度进行检视是非常必要的。

贯彻落实“以人为本”的价值准则和科学发展观^②,首先要破除那种把国家利益和公民利益分割和对立起来的简单化思维模式。发生在公民身上的生育现象,既关系到家庭的幸福和家庭代际延续,也关系到种族的繁衍与社会发展。但值得注意的是,两者并非简单的并列关系,而是前者是后者的基础。我们不能想象,对众多家庭的幸福和代际延续产生威胁的生育行为和生育方式,从长远角度看,会对社会的发展和种族的繁衍有利?

生育政策是影响人们生育行为和生育方式的社会公器,对它的使用需要格外地谨慎与小心。“以人为本”的价值准则,提示我们必须关注生育政策在微观上对家庭发展的合理性与公平性影响。生育政策导致的家庭生育行为与生育方式的改变,不仅仅会对国家人口发展产生重要影响,更为重要的是会影响每一个家庭的切身利益,关系到社会主体——公民的生育权利与责任的统一。生育政策作为一项重要的社会公共政策,在制定和完善的过程中,不仅要考虑对宏观人口发展的调节作用,更要考虑

对微观家庭发展的各种可能影响与结果。那种只考虑宏观人口如何发展,而忽视微观家庭发展和家庭代际延续的思路,是不全面和有缺陷的!

本文无意就目前生育政策对家庭发展影响做全面评价,只想指出一点,那就是按现有生育政策,我国正在出现一批规模越来越大的非意愿性独生子女家庭,在目前社会流动性和不稳定性不断增大、意外死亡率较高的环境下,这些家庭发展的脆弱性与代际延续的安全性受到严重威胁,对此我们需要给予高度的关注。

据估计,我国目前约有八千万到一亿独生子女家庭^[4~5],其中因疾病、车祸等意外事故造成独生子女致残或死亡的约有几十万家庭^③,约占中国独生子女家庭总数的0.8%^④。这其中许多家庭父母是无法再生育的,这些家庭的缺损带给父母与亲人的情感痛苦,以及今后其父母养老和正常的家庭代际传承都成为非常严重的问题。尽管从统计数据看,这些残缺家庭所占比例并不高,但对每个独生子女伤残或死亡的家庭来说,就是百分之百的灾难!

值得注意的是,在对社会问题的观察分析上,必须谨防落入“统计陷阱”思维方式——即认为不良社会现象只有在统计数字表现得很高时才是严重的社会问题,否则便不以为然,这种思维方式是极为荒谬的!事实上,数字不是一切!许多重大社会问题并不一定反映在其发生的统计比例多么高上,回想2003年“非典”致死事件引发的政府公共信息透明和对弱势群体的人文关怀^⑤,这些巨大的社会进步,都不是源于这些事件在统计数据上的比例高得多么惊人(事实上这些事件发生的比例几乎可以说是微乎其微),以至于成为不得不加以纠正的严重社会问题,而是源于我们政府管理理

① 参见中共中央总书记、国家主席胡锦涛2004年3月10日在中央人口资源环境工作座谈会上的讲话。

② 温家宝:《以人为本执政为民 建设人民满意的政府》,参见网址 <http://www.rednet.com.cn/2004-7-22>。

③ 参见新华网北京2003年8月7日电,记者李珍玉、刘江。

④ 参见新华网2004年1月11日。

⑤ 2003年6月20日,国务院公布《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》,同时废止1982年的《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》。新旧两部法规最大的变化和进步是:将原定位为政府的权力、相对人义务的对城市流浪乞讨人员的“收容遣送”改为“救助管理”,并相应将之定位改变为政府的职责和相对人的权利。

念上的巨大进步，源于我们社会“以人为本”价值准则得到彰显。同样，对于现行生育政策产生大量独生子女家庭，其家庭发展的脆弱性和安全性问题，在人口得到有效控制、全面建设小康社会和贯彻科学发展观的今天，已经到了必须高度人文关注并应采取措施解决的时候了。

判定一项公共政策——包括生育政策在内——的社会政策适当与否的另一价值判断标准就是社会公平原则。目前我国实行的是城乡二元生育政策（尽管各省、市、自治区之间生育政策规定略有差异），生育政策在城乡之间存在巨大差异：城市人口生育政策规定基本上是每个家庭只能生育一个子女，只有父母双方均为独生子女等几种特殊情况才可以允许生育两个子女，政策生育水平大约在平均每个家庭为1.1个子女左右；而农村除去少数省份（例如江苏省）的生育政策规定略为严格外，其他省份农村家庭一般是第一个子女如果是男孩则不能再生，如果为女孩，则可以在间隔若干年后允许生育第二个孩子（各省、市、自治区之间生育政策规定细则同样略有差异，个别省新的计划生育条例中不做生育间隔限制，少数民族地区生育数量与间隔规定更为宽松），我国农村政策生育水平大约是平均每个家庭为1.6个子女左右。尽管许多人对这种城乡二元生育政策的设定给出很多“理由”，但一个不容争辩的事实是：城乡家庭在生育权力与责任限定方面存在严重的不平等！这种城乡家庭之间生育权利与责任不平等的城乡二元生育政策长期维持下去是非常不适当的，也是非常不公平的。

首先，生育政策关系到人们的生育权利与社会责任。生育的权利与社会责任应当是平衡的，生育政策不能在人群中造成生育权利与责任分配的不平衡。从本质上讲，人的生育权利是天赋的，是一种与人身相随的自然权力，属于家庭本身固有的权利范畴！即使退一步讲，公民和家庭愿意把这种权力部分让渡出去，社会也无权制定这样的生育政策——使一部分家庭的生育权利超过另一部分家庭，承担的社会责任少于另一部分家庭。在同为中国公民的情况下，只因居住地域的不同便使自己的生育权

力遭受不平等的剥夺，不论这种剥夺来自于怎样冠冕堂皇的“理由”，都是十分荒谬和毫无道理的！我们经常说：不能因为身为农民就应当遭受不合理的歧视，同样，我们也可以说：不能因为是城市人就应当在生育权利上遭受不合理的剥夺！

其次，在市场经济环境下，任何社会公共政策都必须考虑对受众利益格局的影响后果。在市场经济条件下，个人与家庭是微观利益主体之一，生育政策作为公共政策对家庭生育有强烈的影响，而生育与家庭利益——无论是情感的、经济的还是社会的和养老保障方面的利益，无论是现实的还是预期的利益——紧密相关^[6]，因此，生育政策是关乎公民个人和家庭利益的重大社会政策！我们必须注意到，生育政策究其本质对家庭来说是一种外生力量，在市场经济条件下，这种外生力量对个人与家庭利益造成的损益分布至少应当是平等和均衡的，这是市场经济条件下社会公平的要求。但目前的生育政策造成城乡家庭利益之间的损益分布是不平等和不均衡的，违背了市场经济条件下社会公平原则。

此外，目前城乡不同的生育政策对我国经济社会的进一步发展正在产生潜在的制约或者说“拖后腿”作用。城乡之间生育政策规定不同已经在人口发展方面产生了明显的差异效应：上世纪90年代城市妇女总和生育率大约在1.1~1.2左右，农村妇女总和生育率大约在1.6~2.0左右^[7]。在城市化水平较高的华东地区，许多大城市——例如上海、杭州、南京、苏州、南通等地的户籍人口总量进入零增长或负增长。现行生育政策导致的不良后果之一就是：经济状况不很好、尚无法为子女成长教育提供充裕物质与精神支持的农村困难家庭的生育子女数量，大大高于相对而言经济状况较好、能够为子女成长教育提供良好物质环境的城市家庭的生育子女数量。如果从上世纪80年代至今20多年以城市人口平均占全国人口30%的比例和城乡1:1.5的政策生育水平测算（这是非常保守的估计，注意到这期间农村中超生人数大大高于城市，城乡家庭生育水平的实际比例差距还要大），我们可以粗略地估

计出：这期间成长于养育条件较好的城市家庭的孩子人数不会超过出生总人数的 20%，相反 80% 的出生总人口来自农村家庭！如果我们承认家庭的物质与精神养育条件会对孩子健康成长为国家发展所需要的高素质人员有重要影响（至少从家庭支撑子女受教育的经济能力上看，城乡家庭之间平均来说存在巨大差异），那么由于现行城乡二元生育政策造成的这种状况，无论从年轻一代健康成长为国家建设发展所需的高素质人力资源看，还是从家庭与社会健康发展角度看，都是极为不利的。继续容许现行城乡二元生育政策延续下去，从长远看对家庭、社会与国家协调和可持续发展显然是不适当的。

综上所述，从“以人为本，促进人的全面发展”的价值取向和科学发展观的角度看，现行城乡二元生育政策对社会与家庭全面发展存在严重不利影响，在现行生育政策约束下形成的非意愿性独生子女家庭的大量出现，不仅对家庭父母养老和社会新生代健康成长存在不利效应，而且这些家庭的发展和代际延续的脆弱性与安全性到了不容忽视的地步。市场经济条件下的社会公平要求必须减少城乡二元生育政策的差距，减少政策约束下非意愿性独生子女家庭的大量出现。因此，调整现行生育政策是十分必要的，它是建立“以人为本”、公民权利与义务统一、充满人文关怀和促进家庭健康发展的全面小康社会的题中之义，是党和政府对人民群众高度负责精神、亲民为民理念和求真务实作风在人口与计划生育工作领域的具体表现。

二、现行生育政策微调方案、后果与可行性

任何政策都不可能长期一成不变。在我国人口问题没有彻底解决之前，继续保持适当严格的生育政策是必要的，但不应排除进行调整。目前，我国人口发展状况和经济社会环境，为生育政策的适当调整提供了前所未有的良好环境条件，适当调整现行生育政策不但是必要的也是可行的。现在的问题是：现行生育政策调整的方向是什么？如何调整现行生育政

策？采取怎样的调整方案为好？

对于第一个问题，从上一段的讨论中我们不难得出答案：那就是尽量减少由于政策约束产生的非意愿性独生子女家庭的大量出现，放松或者说调整现行生育政策中那些导致家庭只能生育一个孩子的规定。因此，今后一个时期生育政策调整的阶段性目标，应当是允许中国公民家庭——无论农村还是城市——生育两个孩子（注意，这仍旧是低生育水平！），同时尽可能减少或杜绝三胎及以上的生育，这应当是现行生育政策调整的方向。正如我们前面已经指出的那样，这种政策调整方向体现了市场经济条件下的社会公平原则，体现了“以人为本”和人文关怀的社会价值取向，同时对于促进人口素质提高也有好处。

为了达到这种政策调整目标，可以有两种实现路径或者说两种方案供选择：“一步到位”方案和“逐步到位”方案。至于哪一种路径方案更好，就需要考查我们目前政策所处的“起始点”或者说“初始条件”，以及以往一些经验教训。具体调整的政策措施应当是在这方面进行分析考查之后做出。

首先，需要注意的是，尽管我国总体上实现了低生育水平，但城乡之间和区域之间在人口发展和经济发展方面存在显著不平衡：在生育水平方面，一方面城市人口表现出超低生育水平，另一方面农村人口生育水平大大高于城市；一方面东部地区包括农村在内的许多地方人口出现零增长或负增长（如上海、江苏、浙江等省），另一方面中西部农村地区的人口增长仍然对经济发展和生态环境造成很大压力；一方面城市经济社会快速发展使得生育的机会成本与现实成本不断增长，明显地抑制城市家庭对多生的需求，使人们生育意愿与生育观念发生巨大转变，另一方面经济发展比较落后的农村地区的生育成本仍然较低，人们寻求多生和偏好男孩的欲望还比较强烈，促使人们低生育的环境力量尚未完全形成。我国城乡之间、东西部地区之间在人口、经济、社会发展方面存在的这些巨大差异，以及这些差异在短时间内难以根本改变的状况，是生育政策调整必须考虑到的基本现实，也是我们选择生育政策调

整方案时的现实起始点。

其次，生育政策仍然是一个比较敏感的社会话题，它的任何较大变化都可能引起人们的认识与生育行为——特别是农村家庭的认识与生育行为的较大波动（这在上世纪 80 年代中期曾经发生过），而生育行为的任何较大波动，都会对直接负责管理人口生育行为的广大计划生育工作人员产生巨大压力（这也在上世纪 80 年代中后期发生过）。目前，广大基层计划生育干部对经过多年努力形成的现有生育秩序感到来之不易、十分珍惜，大多数人的心理都存在强烈的求稳怕乱思想，任何生育政策的较大变动都可能挫伤他们的工作积极性。毕竟我国的人口问题还没有根本解决，还需要这支工作队伍继续做好人口生育控制、管理和服务，生育政策调整方案能够获得他们的广泛理解和支持是非常重要的，只有他们接受了，政策调整后的人口控制工作才容易平稳过度，这也是我们在选择政策调整方案时不得不考虑的现实因素之一。

此外，今后一个时期我国仍然面临稳定低生育水平的任务，任何政策调整都不宜过急、幅度不宜过大，以免损害低生育水平的稳定。

基于以上的分析，我认为生育政策调整宜采用“小步慢行、平稳过渡”方式，建议采取的具体调整方案是：第一步，从 2005 或 2006 年开始，凡是父母双方有一方是独生子女，就允许家庭在有一定时间间隔条件下生育第 2 个孩子，并且在全国不分城乡、不分地区、不分年龄地普遍实行；第二步，10 ~ 15 年后从 2015 ~ 2020 年开始全国普遍实行每个家庭允许生育 2 个孩子的政策。

这种调整方案的好处是：

（1）可以避免出现大量政策约束下的非意愿性独生子女家庭（注意，它不排斥家庭主动选择生育 1 孩的意愿性独生子女家庭的出现），因而极大地减少政策导致的独生子女生育给家庭发展带来的风险与脆弱性，体现出党和政府对公民生育权益的保护和人文关怀。

也许有人会问：为什么不马上普遍实行 2 孩生育政策，这样不就不会产生政策性独生子女家庭了吗？其实这两种政策有一个很大差

别，即政策实际受众不完全一样：父母至少一方是独生子女的家庭（以后简称“单独家庭”）可以生育 2 个孩子政策的实际受益人群，主要是我国自上世纪 70 年代大规模开展计划生育以来出生的新一代的育龄人群，这一代人目前年龄都在 35 岁以下，只要他们父母按政策实行了计划生育，那么他们中绝大多数人自己在组成家庭时，就会自动满足生育 2 孩的条件，这就避免在新的婚育人群中产生大量政策约束下的独生子女家庭，解决了本文前述的根本问题。当然，“单独家庭”可以生育 2 孩的政策，确有可能排除那些其父母未按计划生育政策生育的子女长大组成家庭后享受该项政策优惠，但考虑到只有夫妇双方都不是独生子女才会无缘享受该项政策，因此可以预期的是，35 岁以下年轻一代不享受该项政策调整优惠的家庭将会非常少。此外，这项政策微调几乎对 35 岁以上育龄人群没有什么影响——因为很少有父母年龄较大的家庭能满足这一微调政策的前提条件。由此可见，微调后新政策的主要受惠群体为计划生育以后出生的新一代年轻人，而不是 35 岁以上的育龄群体，其实这正是我们政策设计的初衷和所希望达到的结果。相反，如果普遍实行 2 孩生育政策，不加区分地作用到整个育龄人群，这种影响后果不但对人口生育后果难以预测和控制，而且也不符合我们下面要讨论的“代际公平”价值原则。

（2）这项微调后的新政策主要惠及的是那些在我国人口控制最艰难时期，为国家和社会做出牺牲和奉献的计划生育家庭出生的子女，这些计划生育家庭在一代人的生育中做出了巨大的利益牺牲，与那些未能实行计划生育的家庭相比，他们的下一代子女再组成家庭时，生育方面的权益就理应得到更多的保护，无疑这更符合人口生育权益的“代际公平”原则。

（3）这项微调后的新政策所惠及的家庭群体，主要分布在现在生育政策严格的城市，而不是政策相对宽松的农村，这就有助于缩小我国现存不合理的城乡二元生育政策差距。同时，由于城市的特殊环境：激烈的工作竞争、紧张的生活节奏、较高的生育与养育成本，都会强烈地抑制人们多生需求；城市人口生育观

念的转变和生育意愿的多样化（例如有些城市家庭还可能选择成为“丁克”家庭），以及城市人口易于管理的紧密居住方式和计划生育工作控制能力较强等，在这些诸多因素的共同作用下，可以预期的是，一些城市家庭即使满足新政策条件，也不一定就会选择生育 2 孩。这就使得政策微调后计划生育工作压力不会很大，人口生育数量后果也较为容易控制在可接受范围内。

（4）这项新政策所惠及的家庭群体，除了城市以外，还有少部分家庭分布在经济比较发达、户籍人口零增长或负增长、长期生育水平超低的东部农村地区。这些地区一般是经济发展基础较好，计划生育工作开展较早较好，群众生育意愿和生育观念发生较大转变，计划生育工作资金、队伍保障能力比较雄厚，人口控制能力较强的地区。可以预见的是，新生育政策放宽的影响后果也会在适度可控范围内。相反，对于经济发展水平不高、生育水平相对较高、人口数量控制任务仍旧很重的中西部广大农村地区来说，由于能满足新政策前提条件的家庭比例非常小，因此对于作为计划生育工作重点的中西部广大农村地区的影响不大，不会引起农村基层计划生育工作的动荡，这样既可以保持这些农村地区计划生育工作的稳定，又易使广大基层计划生育工作干部理解接受政策微调，避免损伤他们的工作积极性。

综上所述，采取“单独家庭生 2 胎”的政

策微调，符合“小步慢行、平稳过渡”原则，既能最大限度减少政策性非意愿独生子女家庭的出现，又能缓解城乡不合理的二元生育政策结构和东西部人口发展的不平衡；既符合新时期社会发展“以人为本”的价值取向，又符合公共政策“公平合理”的基本原则；既满足中央提出的今后一个时期稳定低生育水平的要求，又易于为广大群众和基层计划生育工作人员接受；既有利于生育政策的平稳过渡，又在操作上简便易行。因此，在未来的 10～15 年间，普遍实行“单独家庭可以生育 2 胎”政策，既是必要的又是可行的，是一种比较合适的过渡性生育政策微调方案。

参考文献：

- [1] [日] 占部都美. 现代管理论. 新华出版社, 1984
- [2] 周长洪. 论计划生育管理决策的几个问题. 人口研究, 1999, (4).
- [3] 郭志刚, 张二力, 顾宝昌. 从政策生育率看中国生育政策的多样性. 人口研究, 2003 (5).
- [4] 王秀银, 李兰永. 应从多角度审视成年独生子女意外伤害问题. 人口研究, 2004, (1).
- [5] 穆光宗. 独生子女家庭本质上是风险家庭. 人口研究, 2004, (1).
- [6] 周长洪. 计划生育“三结合”利益导向机制的适应性基础. 人口研究, 1998, (3).
- [7] Robert D. Retherford, Minja Kim Cho, Chen Jiajian, 李希如, 崔红艳. 中国的生育率：到底下降了多少. 人口研究, 2004, (4).

[责任编辑 王树新]

（上接第 18 页）

长期居高不下，这会涉及城市化、现代化诸多问题，但从人口政策角度还是有很多政策问题应当加以规定的。

其他象农村人口、贫困人口问题等，我们都应理性地加以分析，并预期未来发展，然后科学地加以政策规定。总之，低生育时期的人口政策应当更加全面更加科学，更能调节人口的健康发展。

参考文献：

- [1] 加里·S·贝克尔. 家庭经济分析. 彭松建译. 北京：华夏出版社, 1987.
- [2] 索维. 人口通论. 北京：商务印书馆, 1982.
- [3] 凯恩斯. 就业利息和货币通论. 北京：商务印书馆, 1963.
- [4] 布赖恩·坎特. 合理预期理论与经济思想. 现代国外经济学论文选（第七辑）. 北京：商务印书馆, 1983.
- [6] 哈金. 驯服偶然. 北京：中央编译出版社, 2004
- [5] 胡代光选集. 山西经济出版社, 1996
- [7] 胡伟略. 人口社会学. 北京：中国社会科学出版社, 2002.

[责任编辑 王树新]